

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL**

ANA MAISANO RIBEIRO WENCESLAU

**CONFERÊNCIAS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:
caminhos da participação popular
na construção da Política de Atendimento**

**NITERÓI
2007**

ANA MAISANO RIBEIRO WENCESLAU

**CONFERÊNCIAS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:
caminhos da participação popular na construção da Política de Atendimento.**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Política Social.

Orientador: Prof. Dr. João Bôsco Hora Góis

Niterói

2007

ANA MAISANO RIBEIRO WENCESLAU

**CONFERÊNCIAS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:
caminhos da participação popular na construção da Política de Atendimento.**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Política Social.

Aprovada em fevereiro de 2007.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Bosco Hora Góis
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dra. Nivia Valença Barros
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dra. Hebe Signorini Gonçalves
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Niterói
2007

*Ao nosso DEUS, por abençoar meu caminhar,
Aos meus filhos, por todas as crianças e adolescentes ao caminhar,
Ao meu orientador, pelo encontro 'no meio do caminhar',
Aos familiares e amigos, por quem caminhar,
Aos professores e alunos do Mestrado, pelas certezas do caminhar,
A todas as equipes de suporte administrativo, pela dedicação ao fazer caminhar,
Aos companheiros dos Projetos, dos Conselhos e dos Fóruns, para sempre caminhar...*

“ Tudo é política, mas a Política não é tudo.”

(Norberto Bobbio)

RESUMO

Este trabalho tem como perspectiva a importância da participação popular na construção da Política Pública de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, e da ampliação de espaços públicos para mudar o cenário da falta da tradição participativa no Brasil. A partir de uma pesquisa sobre as Conferências de Direitos da Criança e do Adolescente realizadas no Estado do Rio de Janeiro, o trabalho tem o objetivo de investigar se as conferências têm-se constituído em espaços públicos capazes de mobilizar e reunir os mais diversos segmentos da sociedade, fortalecendo o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, previsto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente; e contribuindo para a operacionalização do atendimento desses direitos, pois a realização das conferências pressupõe que o cumprimento das responsabilidades dos eixos de Promoção, Defesa e Controle dos direitos seja avaliado a cada dois anos, mobilizando o maior número possível de atores.

Palavras-Chave: Política Pública, Conferências, Direitos.

ABSTRACT

In the perspective of the importance of the popular participation in the construction of the Public Politics for the Rights of Child and Adolescent, mainly in that if it relates to the magnifying of public spaces to change the scene of the lack of the tradition in Social Control in Brazil, this work intended to carry through a research on the Conferences of Rights of the Child and the Adolescent in the State of Rio de Janeiro, with the objective of demonstrating that the conferences have constituted public spaces for mobilizing and joining the most diverse segments of the society, fortifying the System of Guarantee of Rights of the Childhood and the Adolescence, created by the Statute of the Child and the Adolescent, contributing for the attendance of those Rights, therefore in the accomplishment of conferences is estimated that the responsibilities of the Promotion, Defense and Control spheres of the Rights can be verified every two years mobilizing the biggest possible number of involved actors.

Key Words: Public Politics, Conferences, Rights.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

QUADRO 1 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO JUVENIL NO RJ	74
QUADRO 2 - SÉRIE HISTÓRICA DAS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	131
QUADRO 3 - SÉRIE HISTÓRICA DA REALIZAÇÃO DE CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS	132
QUADRO 4 - EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DE CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS REALIZADAS ATÉ 2005	133
QUADRO 5 - PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NAS CONFERÊNCIAS REGIONAIS E ESTADUAIS	134
QUADRO 6 - DIVISÃO DO CEDCA PARA MUNICÍPIOS E REGIÕES	136
QUADRO 7 - 10 PRIMEIRAS POSIÇÕES DE MUNICÍPIOS COM MAIOR IDH (2000) E MAIOR IDI (2006) NO ESTADO DO RJ E REGIÕES	139
QUADRO 8 - 10 ÚLTIMAS POSIÇÕES DE MUNICÍPIOS COM MENOR IDH (2000) E MENOR IDI (2006) NO ESTADO DO RJ E REGIÕES	140
QUADRO 9 - PROPOSTAS MAIS VOTADAS NAS CONFERÊNCIAS ESTADUAIS	141
QUADRO 10 - DELEGADOS EM CONFERÊNCIAS ANTERIORES	143
QUADRO 11 - ESCOLARIDADE	143
QUADRO 12 - IDADE E CATEGORIA (CONSELHEIROS DE DIREITOS, TUTELARES, ADOLESCENTES E FÓRUM DCA)	144
QUADRO 13 - SEXO	144
QUADRO 14 - AS PROPOSTAS DAS CONFERÊNCIAS ANTERIORES TORNARAM-SE POLÍTICA PÚBLICA?	145
QUADRO 15 - AS PROPOSTAS DAS CONFERÊNCIAS ANTERIORES FORAM INCLUÍDAS NO ORÇAMENTO PÚBLICO?	146
QUADRO 16 - AS PROPOSTAS DAS CONFERÊNCIAS ANTERIORES FORAM DIVULGADAS EM SEU MUNICÍPIO?	147
QUADRO 17 - EM SUA OPINIÃO QUAIS DEVERIAM SER AS ESTRATÉGIAS PARA A DIVULGAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS PROPOSTAS DAS CONFERÊNCIAS EM SEU MUNICÍPIO?	148
QUADRO 18 - QUAL A IMPORTÂNCIA DA SUA PARTICIPAÇÃO NA VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE?	149

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAPIA	Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome (Síndrome da Imunodeficiência Adquirida)
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
ASSEAF	Associação dos Ex-Alunos da Funabem
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CBIA	Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
CEAP	Centro Articulado de Populações Marginalizadas
CEBES	Comunidades Eclesiais de Base
CEE	Comunidade Econômica Européia
CEDCA	Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente
CMDCA _s	Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRIAM	Centro de Recursos Integrados de Atendimento ao Menor
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEBEM	Fundação do Bem Estar do Menor
FENASE	Fundação Evangélica de Assistência Social – Projeto Viver
FIA	Fundação para a Infância e Adolescência
FNDDCA	Frente Nacional de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes
FORUMDCA	Fórum Popular Permanente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBISS	Instituto Brasileiro de Inovações em Saúde Social
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDI	Índice de Desenvolvimento Infantil
IDJ	Índice de Desenvolvimento Juvenil
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PNAD	Plano Nacional de Amostra Domiciliar
PNAS	Plano Nacional de Assistência Social
PNDCA	Política Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
UFF	Universidade Federal Fluminense
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância e Adolescência

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	1
Interesse pelo tema	7
Processos metodológicos.....	9
1 ESTADO E SOCIEDADE NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	11
1.1 Estado e Sociedade	11
1.1.1 Estado Social e Estado de Bem-Estar.....	15
1.2 A Sociedade na Modernidade.....	17
1.3 Estado e Sociedade contemporâneos	20
1.3.1 As Identidades Contemporâneas	23
1.3.2 Identidades nacionais.....	26
1.4 Política e Política Pública.....	28
1.4.1 Participação Política	31
1.5 Participação política e Cidadania no Brasil.....	35
1.5.1 Democracia Participativa.....	42
1.5.2 Democracia Participativa no Brasil	44
1.5.2.1 Poliarquia, Governança Democrática e Capital Social no Brasil	46
2 SITUAÇÃO DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO BRASIL	54
2.1 A Infância no Brasil.....	60
2.1.1 A Infância no Estado do Rio de Janeiro	69
2.2 A Adolescência no Brasil	70
2.2.1 A Adolescência no Estado do RJ.....	74
3 AS CONFERÊNCIAS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	79
3.1 A criação do Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente	79
3.2 I Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente: “Criança e Adolescente – Prioridade Absoluta”.....	88
3.3 II Conferência Estadual dos Direitos da Criança: “Dez anos de Luta pela Cidadania”	91
3.4 III Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – “Crianças, Adolescentes e Violência”.....	100
3.5 IV Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – “Pacto pela Paz – Uma Construção Possível”.....	106
3.6 V Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – “Participação, Controle Social e Garantia de Direitos – Por uma Política para a Criança e o Adolescente”	115
3.7 Evolução dos municípios do Estado do RJ participantes na Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente até 2005	130
3.8 Perfil dos representantes do Estado do RJ na VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente em 2005.....	141
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	150
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	154

INTRODUÇÃO

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A participação popular no final do século XX foi decisiva para o processo de reconstrução democrática do Brasil pós-ditadura civil/militar, que perdurou do ano de 1964 à década de 1980. Tal participação foi fundamental para a elaboração da Constituição Federal de 1988, considerada o marco legal desta reconstrução, pois assegura, desde o primeiro artigo¹, a participação do povo no poder, seja de forma direta, seja através de seus representantes eleitos pelo voto direto.

A Nação, desta forma, direcionava-se na consolidação do abandono mais efetivo de diretrizes autoritárias através da valorização da participação dos destinatários finais das políticas públicas, em uma nova conduta administrativa.

A participação da população foi particularmente basal para a garantia dos direitos da infância e adolescência, quando cidadãos brasileiros, através de duas emendas populares, assinadas por 1,2 milhão de pessoas, lutaram pela inclusão dos artigos 227² e 228³ na Constituição de 1988, estabelecendo a responsabilidade da família, do Estado e da sociedade no atendimento dos direitos da infância e da adolescência.

¹ Art. 1: “ Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

² Art. 227 e parágrafos: “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (...).”

³ Art. 228: “São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.”

As emendas propostas foram capazes de dar início no Brasil ao cumprimento das orientações gerais da Doutrina da Proteção Integral⁴ aos direitos da criança e do adolescente, objeto também de luta popular internacional. Essa proteção foi concepção sustentadora da Normativa Internacional a respeito dos direitos da infância e adolescência desde a Declaração Universal dos Direitos da Criança⁵, adotada pela ONU em 1959 e aperfeiçoada a partir de 1979 para a preparação do texto da Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente⁶.

Para garantir efetividade aos preceitos para a infância e adolescência na Constituição Federal, organismos populares e juristas lutaram pela Lei nº 8.069 – o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) –, promulgada em 13 de julho de 1990:

“O termo “estatuto” foi de todo próprio, porque não é apenas uma lei que se limita a enunciar regras de direito material. Trata-se de um verdadeiro microsistema que cuida de todo o arcabouço necessário para se efetivar o ditame constitucional de ampla tutela do público infanto-juvenil. (...) Trata-se de um novo modelo, democrático e participativo, no qual família, sociedade e estado são co-gestores do sistema de garantias que não se restringe à infância e juventude pobres, protagonistas da doutrina da situação irregular, mas sim a todas as crianças e adolescentes, pobres ou ricos, lesados em seus direitos fundamentais de pessoas em desenvolvimento.” (MACIEL et al, 2006, p.10)

O ECA, cumprindo as diretrizes da Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente, estabeleceu no Artigo 86 que a “política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do distrito federal e dos municípios”, descentralizando a formulação e a gestão da política de atendimento dos direitos da infância e da adolescência.

⁴ A Doutrina da Proteção Integral estabelecida no artigo 227 da Constituição Federal substitui a doutrina da situação irregular, oficializada pelo Código de Menores de 1979; desenvolve o princípio da Prioridade Absoluta, que estabelece primazia em favor das crianças e adolescentes em todas as esferas de interesse. Seja no campo judicial, extrajudicial, administrativo, social ou familiar, o interesse infanto-juvenil deve preponderar (MACIEL et al, 2006, p.22).

⁵ Documento que reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, estabelecendo, entre outros princípios, a proteção especial para o desenvolvimento físico, mental, moral e espiritual; educação gratuita e compulsória; prioridade em proteção e socorro; proteção contra negligência, crueldade e exploração; proteção contra atos de discriminação. (Id. Ibid., p.14)

⁷ A Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente foi subscrita pelo Brasil em 26 de janeiro de 1990 obrigando-se a assegurar o reconhecimento da condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento, como sujeitos de proteção especial e titulares de direitos fundamentais à pessoa humana. (Id. Ibid.)

O texto da lei dispôs principalmente sobre os meios e instrumentos para que a população pudesse, em conjunto com o poder público, tornar-se co-gestora de uma política formulada para a execução de um conjunto de programas direcionados ao atendimento dos direitos de toda criança e todo adolescente, através da transversalidade de políticas sociais básicas⁷, e de políticas sociais especiais⁸ voltadas para o segmento populacional de crianças e adolescentes, indistintamente.

O Estatuto definiu ainda que a política de atendimento fosse realizada através da construção e manutenção de um Sistema de Garantia de Direitos compreendendo três Eixos de Atuação: Promoção; Defesa de Direitos; e Controle Social.

Por **Promoção de Direitos** entende-se o eixo que garante o acesso universal e prioritário de crianças e adolescentes aos serviços públicos básicos. Os instrumentos que viabilizam esse eixo são as políticas sociais implementadas pelo poder executivo e, na sua falta, os programas especiais de atenção, elaborados pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente⁹, compostos paritariamente pela sociedade civil e o poder executivo.

Por **Defesa de Direitos** entende-se o eixo que responsabiliza o Estado, a Sociedade e a família pelo não-atendimento, atendimento irregular ou violação dos direitos da criança e do adolescente. É o espaço dos Conselhos Tutelares¹⁰, do Juizado da Infância e Juventude, do Ministério Público, dos Órgãos e Secretarias de Defesa da Cidadania e Segurança, da Defensoria Pública, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente e de outras instituições legalmente constituídas para esse fim. Os instrumentos para viabilizar as ações desse eixo vão desde a execução de

⁷ A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos, dentre outras privações) e/ou fragilização de vínculos afetivo-relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência, dentre outras) (PNAS/SUAS:2004, p.28).

⁸ A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de trabalho infantil, entre outras (Id. Ibid., p.31).

⁹ Art. 88-II do ECA: “(...) órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estadual e municipais.”

¹⁰ Art. 131 do ECA: “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta lei.”

Art. 132 do ECA: “Em cada município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução.”

medidas administrativas, como o encaminhamento da criança e do adolescente a projetos sociais, até medidas jurídicas e ações civis públicas iniciadas pelo Ministério Público.

Por **Controle Social** entende-se o eixo que exerce monitoramento sobre a Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente e o uso dos recursos públicos para a área da Infância e Adolescência. É o espaço da sociedade civil organizada representada nos fóruns e movimentos sociais, que elege seus representantes para participar dos espaços formais de exercício de democracia participativa e representativa, além do Ministério Público na função de fiscalização das ações governamentais e não-governamentais para crianças e adolescentes. Os instrumentos para viabilizar as ações desse eixo são: a mobilização, a pressão política e acima de tudo a produção de conhecimento sobre direitos da infância e adolescência.

A Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, portanto, deve ser deliberada e avaliada nas esferas nacional, estadual e municipal pela participação paritária de membros das organizações representativas dos diversos segmentos da sociedade civil organizada nos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente através do encontro com representantes do governo; e, na esfera municipal, os Conselhos Tutelares, órgãos públicos previstos e mantidos por leis municipais, através de representantes escolhidos pela comunidade local seriam encarregados pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

Porém, desde 2003, passados 13 anos da promulgação do Estatuto, representações de todos os Estados do Brasil, reunidos na V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente¹¹, constataram a fragilidade da participação popular no Sistema de Garantia de Direitos, principalmente nos Conselhos de Direitos, que não têm conseguido consolidar uma Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente conforme previsto no ECA, apesar de muitos esforços individuais e coletivos no sentido de consolidar o poder deliberativo destes órgãos.

Exatamente por o Brasil ter pouca ou nenhuma tradição de conselhos deliberativos, vários pesquisadores têm estudado as distorções no papel e nas decisões tomadas pelos Conselhos, que, muitas vezes, não levam em conta os interesses coletivos da população.

¹¹ A V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente foi realizada em Brasília em dezembro de 2003, com o objetivo geral de “promover ampla reflexão sobre o protagonismo social na implementação do Pacto pela Paz no contexto das relações Estado e Sociedade”. Apresentou em seu relatório nove eixos, dez compromissos e 50 estratégias concebidos segundo a estrutura do Pacto pela Paz por delegações de todos os Estados brasileiros (CONANDA, 2003).

Tais pesquisas têm constatado que o Estatuto por si só não foi capaz de mudar a realidade das frequentes violações dos direitos, sendo necessárias alterações nos padrões culturais das representações da sociedade e dos poderes constituídos, o que torna o espaço dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente um desafio permanente para a participação popular na trajetória pela democratização da gestão pública pelos direitos da criança e do adolescente.

Para cientistas como Dagnino (2002), a grande novidade que os anos 1990 trouxeram foi a possibilidade de uma atuação conjunta, de “encontros” entre governo e sociedade no espaço dos conselhos gestores, resultando numa modificação no cenário do processo de democratização pelo qual o Brasil vem passando desde a década de 1980, gerando o acesso das “novas forças políticas constituídas na luta contra o regime autoritário” (DAGNINO, 2002, p.13).

Ainda que esse acesso tenha tornado possível uma atuação conjunta entre governo e sociedade, a partir inclusive de relações formalizadas previstas em lei (como no caso dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente), a operacionalização dos conselhos gestores não tem dado conta das expectativas geradas por aqueles que freqüentemente a criticam.

A maior crítica da atuação conjunta na produção de políticas públicas pelos conselhos gestores refere-se à falta de um conteúdo universalizante, gerando políticas pontuais, fragmentadas, de caráter paliativo e compensatório. Para além das preocupações com as críticas do produto da atuação conjunta, a autora citada afirma que é preciso entender o “encontro” como um processo de construção democrática, que não é linear, mas contraditório e fragmentado. Além disso, os conflitos nessa relação serão maiores ou menores dependendo de o quanto compartilham os segmentos sociais representados nos conselhos.

Dagnino chama a atenção ainda para a tendência à despolitização da sociedade civil nos conselhos, esvaziando a disputa e o debate em torno da constituição do interesse público e impedindo que o espaço se torne realmente público – onde “o Estado ignora e deslegitima o conflito ou o trata nos espaços privados dos gabinetes, com os que a eles tem acesso” (Id. Ibid., p.300).

Para pesquisadores focados no estudo das fronteiras entre sociedade e poder local, como Santos Junior, os conselhos gestores municipais são vistos como:

“(...) canais de participação mais expressivos da emergência de um regime de ação pública no plano local, caracterizados pela abertura de novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno da definição de políticas sociais.” (SANTOS JUNIOR, 2001, p.205)

Santos Junior, em pesquisa e análise do perfil dos conselhos municipais da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, constatou a enorme diversidade da participação de atores sociais, o alto grau de cultura cívica e a fragilidade da capacidade decisória, porém os considerou com capacidade potencial de constituir “arenas de interação entre o governo e a sociedade, através da expressão dos interesses coletivos, mediação de conflitos e construção de consensos” (Id. Ibid., p.221).

Com base no questionamento sobre o disposto na Constituição e no Estatuto, temos observado a importância da participação popular na formulação das políticas públicas, principalmente no que se refere à ampliação de espaços para mudar o cenário da falta da tradição participativa no Brasil.

Entendemos que tão importante quanto atuar no processo decisório da construção de uma política pública é definir o conteúdo das questões que formam o interesse público para que, por exemplo, as questões dos direitos violados na infância e na adolescência sejam realmente contempladas e, conseqüentemente, que os Conselhos de Direitos poderão ser mais participativos e mais democráticos, na medida que o interesse público for exposto no encontro dos diversos segmentos da sociedade com o governo.

É neste contexto que este estudo se volta, principalmente, para a reflexão sobre os caminhos da participação popular na construção da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, especialmente para espaços públicos que possam propiciar uma escuta para a expressão política dos diversos segmentos da sociedade, como as Conferências de Direitos da Criança e do Adolescente.

Para tanto, apontamos para esta pesquisa algumas hipóteses que se complementam:

- As conferências de direitos da criança e do adolescente podem constituir espaços públicos para mobilizar e reunir os mais “diversos segmentos da sociedade”, contribuindo efetivamente para o “debate entre interesses diferenciados” conduzindo à “construção de consensos e à formulação de agendas que venham a se tornar públicas e objeto de consideração por parte do Estado” (DAGNINO, 2002, p.11);
- As conferências de direitos podem constituir uma estratégia para fazer frente “à enorme concentração de poder no Executivo”, reforçando “os vínculos orgânicos

com as bases sociais” para dar visibilidade à temática dos direitos da infância e da adolescência (id.ibid, p.82);

- “As conferências são o grande espaço para a construção de diagnósticos e de cenários, os mais legítimos possíveis, da realidade do atendimento dos direitos da criança e do adolescente, em qualquer área.” (NOGUEIRA NETO, 2004, p.121)

Estas hipóteses dizem respeito principalmente ao fortalecimento de todo o Sistema de Garantia de Direitos, previsto pelo Estatuto, para a operacionalização da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente. Esta operacionalização pode ter como um de seus caminhos as conferências de direitos, cuja realização pressupõe que as responsabilidades dos eixos de promoção, defesa e controle dos direitos sejam conferidas a cada dois anos, envolvendo o maior número possível de atores.

INTERESSE PELO TEMA

O interesse pelo tema da participação popular na construção da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente faz parte da minha vida desde o ano 2000, quando iniciei a coordenação do Projeto Viver na Fundação Evangélica de Assistência Social El-Shadai (FENASE), entidade não-governamental de orientação e apoio sociofamiliar para crianças e adolescentes vítimas de violência intra-familiar e/ou em situação de rua na Região Oceânica de Niterói, RJ. Foi quando passei a freqüentar o Fórum Popular Permanente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Niterói – Fórum DCA Niterói¹².

No Fórum encontrei outros cidadãos interessados em entender os caminhos da participação popular na construção da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente. Em 2001, motivada pelas discussões no Fórum, participei da IV

¹² O Fórum DCA Niterói surgiu a partir de um ato ecumênico celebrado no Campo de São Bento, Niterói, RJ, em agosto de 1993, em memória das crianças e adolescentes vítimas da Chacina da Candelária, no município do Rio de Janeiro. Muitos cidadãos niteroienses, ali reunidos, comprometeram-se então a formar um fórum que discutisse a falta de políticas públicas para o enfrentamento do fenômeno da violência contra crianças e adolescentes. Naquele mesmo mês, aconteceria a primeira reunião do Fórum, com a presença de representantes de associações de moradores, de movimentos religiosos, de instituições sociais, de movimentos sociais nas áreas de Educação e Saúde, do Juizado da Infância e Juventude, das Fundações Municipais de Educação e Saúde, do CRIAM, da Escola de Serviço Social da UFF, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do recém-criado Conselho Tutelar. Somente em fevereiro de 1994, após reuniões mensais com discussões calorosas, foi instituída a 1ª Coordenação Geral do Fórum DCA Niterói, tendo sido traçadas as primeiras diretrizes. O Fórum surgia para ser “um espaço permanente em defesa da criança e do adolescente do município de Niterói” (termo de abertura do livro de registro das presenças das plenárias e dos eventos, 1993). Endereço eletrônico: <forumdcaniteroi@yahoogrupos.com.br>.

Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, na categoria de delegada, representante de instituição não-governamental, acreditando na troca de experiências e na contribuição com algumas propostas para o Município.

Na primeira participação em Conferências de Direitos constatei que vários segmentos da sociedade puderam conhecer e discutir sobre os temas propostos pelo CONANDA¹³ para os níveis municipal, estadual e nacional, mas acima de tudo que as questões levadas pelo Fórum DCA Niterói e discutidas no âmbito do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA Niterói)¹⁴ não eram as mesmas contempladas pelas ações governamentais voltadas para a criança e o adolescente no município.

Após a conferência, passei também a acompanhar as assembleias do CMDCA Niterói, questionando a participação dos diversos segmentos da sociedade através de seus representantes com assento naquele Conselho, e sua capacidade de assegurar que as demandas apontadas na conferência pudessem ser confirmadas, acompanhadas e avaliadas para desenvolvimento pelo Poder Executivo local.

Até a conferência seguinte, em 2003 (dois anos depois), o CMDCA Niterói, responsável pela promoção das Conferências de Direitos, mesmo com todos os seus esforços e as pressões do Fórum DCA, não foi capaz de assegurar uma agenda que incluísse todas as propostas aprovadas na conferência anterior para execução no município, frustrando muitos de nós, participantes da conferência de 2001.

Daquela experiência até os dias atuais, com o ingresso no Mestrado em Política Social na Universidade Federal Fluminense, passando também pelas experiências de ter sido eleita Conselheira de Defesa da Criança e do Adolescente do Estado do Rio de Janeiro e ter participado de muitas outras conferências, meu interesse pelo tema aumentou, sempre buscando aprender sobre os caminhos da participação popular para a construção das políticas públicas, principalmente aquelas referentes aos direitos da infância e da adolescência.

¹³ CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, criado pela Lei nº 8.242/91, integra o conjunto das atribuições da Presidência da República para elaborar, zelar pela aplicação e avaliar a Política Nacional de Atendimentos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/sedh/conanda/>>.

¹⁴ CMDCA Niterói, RJ, criado pela lei municipal nº 919/ 91 a partir da Lei Federal nº 8.069/90, Art. 88, para deliberar sobre a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente com composição paritária entre representantes dos diversos segmentos da sociedade eleitos em fórum próprio e de representantes governamentais. Disponível em: <<http://www.cmdcaniteroi.org.br/>>.

PROCESSOS METODOLÓGICOS

Como metodologia para esta pesquisa optou-se pela realização de um levantamento de dados quantitativos extraídos de documentos e relatórios encontrados no CEDCA¹⁵ sobre as conferências dos direitos da criança e do adolescente realizadas no Estado do Rio de Janeiro desde a promulgação do Estatuto. Este material foi complementado pelo levantamento de dados qualitativos obtidos com a aplicação de um questionário semi-aberto junto a uma amostra de delegados da V Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, representantes do RJ para a VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente ao final de 2005.

A partir dos indicadores de participação dos municípios e do conteúdo das demandas apresentadas nas conferências estaduais do RJ, pudemos refletir sobre nossas hipóteses e avaliar em que medida pode acontecer a participação popular no espaço das conferências de direitos, para a formação de uma agenda capaz de influir na construção da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

O recorte a pesquisa – as conferências no Estado do RJ – é justificado pela possibilidade de demonstrar, através da participação de seus municípios, os caminhos das conferências estaduais como espaços públicos para a expressão política da população, democratizando a dinâmica da construção da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O primeiro capítulo fundamenta o entendimento de que o processo de construção democrática implica na criação e manutenção de espaços públicos para a expressão política da população. Para isso, apresenta uma breve reflexão sobre a organização do Estado e da Sociedade, e os caminhos da participação da sociedade civil na construção das políticas públicas.

O segundo capítulo faz um breve levantamento da situação atual da infância e da adolescência no Brasil e no Estado do RJ, através de fontes secundárias disponíveis.

O terceiro capítulo trata da descrição e análise da participação dos municípios e das propostas apresentadas nas conferências estaduais de direitos da criança e do adolescente

¹⁵ O Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente - CEDCA, criado pelo Art. 51 da Constituição Estadual, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Rio de Janeiro, regulamentado pela Lei nº 1.697 de 22 de agosto de 1990, é o órgão normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador da política de promoção e defesa dos direitos da infância e da adolescência.

até 2005, através de consulta à documentação disponível no CEDCA RJ, complementada pelos questionários aplicados aos delegados representantes do Estado do RJ para a VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente em dezembro de 2005, todos feitos com consentimentos formais.

1

ESTADO E SOCIEDADE NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os caminhos da participação popular na construção das políticas públicas são atravessados por desafios gigantescos. Isto ocorre porque o Estado, ao longo de sua história, tem perdido a credibilidade em convocar a população para o enfrentamento desta tarefa. Tornou-se imperativo, portanto, refletir sobre os mecanismos que proporcionam essa participação do cidadão na construção da política pública. Este capítulo faz ainda uma abordagem reflexiva sobre alguns fundamentos da organização do Estado e da Sociedade.

1.1

ESTADO E SOCIEDADE

Iniciamos nossas reflexões sobre a origem do interesse coletivo pela vida em sociedade a partir da organização do Estado e da Sociedade segundo Marx e Engels (NOGUEIRA, 1996) e os pressupostos da organização dos seres humanos em estruturas sociais.

A primeira constatação feita pelos seres humanos, diferenciando-se dos animais, é de sua organização corporal, que acontece pela produção material. É a produção material que inicia o processo histórico do desenvolvimento humano com as transformações realizadas a partir do que os homens produzem e do modo como produzem.

A procriação e a necessidade de cooperação entre os integrantes das famílias vão determinar a divisão de trabalho com base na força produtiva, originando a primeira forma de organização social, ou seja, o meio familiar.

O crescimento da população mundial e as novas relações advindas da locomoção dos diversos grupos familiares em busca de novas condições de produção proporcionaram o surgimento de três formas de propriedade: a propriedade tribal, correspondente à grande quantidade de terras incultas habitadas por tribos descendentes de um ancestral comum; a propriedade comunal e estatal, com a reunião de muitas tribos por contato ou conquista, incluindo escravos em pequenos territórios como cidades; e a propriedade feudal ou estamental encontrada já na Idade Média, com uma população não mais escravizada, voltada para a atividade agrícola dispersa em grandes superfícies.

A partir das relações que foram estabelecidas com a posse dessas propriedades e as condições de produção que cada indivíduo exercia dentro delas, foram sendo determinadas as estruturas sociais:

“A divisão do trabalho no interior de uma nação leva, inicialmente, a separação entre o trabalho industrial e comercial, de um lado, e o trabalho agrícola, de outro, e, com isso, a separação da cidade e do campo e a oposição de seus interesses. Ao mesmo tempo, através da divisão do trabalho dentro destes diferentes ramos, desenvolvem-se diferentes subdivisões entre os indivíduos que cooperam em determinados trabalhos. A posição de tais subdivisões particulares umas em relação a outras é condicionada pelo modo pelo qual se exerce o trabalho agrícola, industrial e comercial (patriarcalismo, escravidão, estamentos e classes). Estas mesmas condições mostram-se ao se desenvolver o intercâmbio entre as diferentes nações.” (NOGUEIRA, 1996, p.29)

A estrutura social e o Estado nasceram então, do processo de atuação e produção material dos indivíduos com a divisão de trabalho e a distribuição desigual dos produtos do trabalho, dois aspectos geradores da contradição entre o interesse do indivíduo ou da família e o interesse coletivo de todos os indivíduos que se relacionam entre si, evidenciando a dependência recíproca entre o trabalho e o produto:

“É justamente desta contradição entre o interesse particular e o interesse coletivo que o interesse coletivo toma, na qualidade de Estado, uma forma autônoma, separada dos reais interesses particulares e gerais e, ao mesmo tempo, na qualidade de uma coletividade ilusória, mas sempre sobre a base real dos laços existentes em cada conglomerado familiar e tribal – tais como, laços de sangue, linguagem, divisão do trabalho em maior escala e outros interesses – e, sobretudo (...) nas classes, já condicionadas pela divisão do

trabalho, que se isolam em cada um desses conglomerados humanos e entre as quais uma domina todas as outras. Segue-se que todas as lutas no interior do Estado, a luta entre democracia, aristocracia e monarquia, a luta pelo direito de voto etc., etc., são apenas as formas ilusórias nas quais se desenrolam as lutas reais entre as diferentes classes (...).” (Id. Ibid., p.48)

O Estado, portanto, para Marx e Engels, seria o “ilusório interesse geral” que intervém através da dominação de uma classe, que apresenta seu interesse como interesse coletivo. Todas as lutas no interior do Estado serão apenas formas “ilusórias” que vão encobrir as lutas das diferentes classes entre si (NOGUEIRA, 1996, p.49).

A organização do Estado e da Sociedade, enquanto algo em permanente construção, é característica comum às várias vertentes da tradição marxista, mantendo a idéia de que a revolução socialista aconteceria como resultado da luta política de classes e implicaria na construção de um novo tipo de Estado.

“(...) quando a ação do proletariado se exercia, sobretudo através de vanguardas combativas, mas pouco numerosas, atuando quase sempre na clandestinidade, era natural que esse aspecto coercitivo do Estado se colocasse em primeiro plano na própria realidade: o estado moderno ainda não explicitara plenamente suas múltiplas determinações e, desse modo, a teoria ‘restrita’ do Estado correspondia à existência efetiva de um Estado ‘restrito’ (e, mais geralmente, de uma esfera pública ‘restrita’).” (COUTINHO, 1996, p.52).

Gramsci, mais tarde, conseguiria elaborar uma teoria ampliada do Estado, justamente por operar num contexto histórico e geográfico no qual já ocorrera a conquista do sufrágio universal, a criação de grandes partidos políticos de massa e a ação efetiva de sindicatos profissionais e de classes. Ele teria tentado dar conta teoricamente de um período em que todos os partidos políticos renderam-se ao crescente protagonismo de amplas organizações de massa, transformando a esfera política “restrita” dos Estados oligárquicos, tanto autoritários quanto liberais, numa esfera pública “ampliada”.

Ao conceito classista e repressivo do poder do Estado, conforme descrito por Marx, Engels e Lênin, Gramsci incorporou novas determinações, a partir das duas esferas distinguidas no seu interior: a “sociedade política”, como aquela que “designa precisamente o conjunto de aparelhos coercitivos do Estado, encarnados nos grupos

burocrático-executivos ligados às forças armadas e policiais e à imposição das leis”; e a “sociedade civil”, como aquela que

“(…) designa o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico etc.” (Id. Ibid., p.53-54)

O Estado, para Gramsci, teria então uma nova figura social na “hegemonia”, que seria um modo específico de construção de poder baseado no consenso entre os velhos organismos herdados da sociedade capitalista e os novos organismos criados pelo protagonismo político, surgido das lutas das classes dominadas. Sociedade civil seria uma nova esfera política “dotada de legalidade própria, funcionando como mediação necessária entre a base econômica e o Estado em sentido estrito”. Sociedade política seria

“o aparelho de coerção estatal que assegura legalmente a disciplina dos grupos que não consentem, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade, na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais fracassa o consenso espontâneo.” (Id. Ibid., p.57)

Para Gramsci, a vida estatal seria uma contínua “formação” e “superação” de equilíbrios “instáveis” regulados legalmente entre os interesses do grupo dominante (sociedade política) e os interesses dos grupos subordinados (sociedade civil).

O conceito de Estado ampliado, presente em Gramsci, constitui mais um elemento para compreendermos a ampliação do campo de atuação do Estado, como somatório da sociedade civil e da sociedade política, não se resumindo aos órgãos de poder da esfera governamental. Deixa-se de enxergar o Estado como um espaço a serviço somente da classe dominante, como um “comitê executivo da burguesia”. Admite-se que os conflitos sociais e a luta de classes são transformadores e que a sociedade civil conquista espaços políticos dentro dos aparelhos estatais, tornando a mudança social um processo gradual, pelo desenvolvimento de uma contra-hegemonia sobre a ordem dominante.

1.1.1 Estado Social e Estado de Bem-Estar

As transformações sociais ocorridas a partir da Segunda Guerra Mundial têm como cenário o modelo do Estado Social ou Estado de Bem-Estar como “a mais importante fórmula de paz para as democracias capitalistas desenvolvidas” a partir de então (OFFE, 1991, p.113). Além de reconhecer o papel formal dos sindicatos nas negociações coletivas entre o capital e o trabalho e também no processo de formação da vontade política, este tipo de Estado pressupõe:

“A obrigação explícita do aparelho estatal de proporcionar assistência e apoio (em dinheiro ou em serviços) aos cidadãos que caem em miséria ou sofrem riscos especiais, característicos das sociedades de mercado.” (OFFE, 1991, p.113)

Para Offe, o Estado de Bem-Estar foi considerado até a metade dos anos 1970 como uma “solução política” para muitas sociedades capitalistas, limitando e abrandando o conflito de classes e as contradições sociais decorrentes das relações entre capital e trabalho. Com a crise provocada pela recessão naquela década, surgiram críticas ao Estado de Bem-Estar. Conservadores liberais enfatizavam a carga pesada de impostos, responsável pelo decréscimo de investimentos, além da queda de produção atribuída pela redução da disposição para o trabalho causada pelas leis de proteção ao trabalhador. Ao simplesmente culpar um modelo de Estado, ao invés de refletir sobre a acumulação excessiva, os níveis de juros ou as tendências a crises inerentes à economia, os conservadores não conseguiram apresentar um modelo de sociedade exequível após a crise dos anos 70, nem enxergar que seu modelo de Estado poderia sobreviver sem as características incorporadas pelo Estado de Bem-Estar, como a subvenção para a construção habitacional popular, o ensino público, os serviços de saúde ou os sistemas de seguros sociais obrigatórios.

Contrapondo-se a estas críticas, a crítica socialista não dava crédito às significativas melhorias nas condições de vida da maioria dos trabalhadores, presentes naquele modelo como resultado de lutas travadas pelo movimento operário durante mais de um século. O Estado de Bem-Estar era acusado de “ineficaz e ineficiente”, de “repressivo”, e de gerar

uma “falsa concepção ideológica”¹⁶ na classe operária sobre a realidade social e política. Seria antes um meio para estabilizar a sociedade capitalista do que um passo para transformá-la (OFFE, 1991, p.123).

Offe considerou, enfim, que os argumentos da esquerda ressaltavam que a “enorme maquinaria da redistribuição de renda” teria contribuído muito pouco para realmente equilibrar capital e trabalho, ineficácia que residia na “não eliminação” das causas das necessidades sociais, sendo apenas compensatória e discriminatória. O modo de intervenção do Estado de Bem-Estar, além de tardio, operou na lógica da recomendação de estratégias da prevenção, o que significou intervir no mercado e na propriedade privada, onde o poder de imposição legal e efetiva do Estado de Bem-Estar era mínimo.

Para esta esquerda, o caráter repressivo do Estado de Bem-Estar foi manifestado também no fato de que, para obter a assistência solicitada, a população alvo precisava comprovar necessidade e ainda adaptar-se às normas e padrões econômicos, políticos e culturais vigentes na sociedade.

Qualquer alternativa para o Estado de Bem-Estar deveria passar pelo palco da política, que é formado pelas três arenas circulares de conflitos no interior do aparelho estatal: a “arena visível da política formal”, composta pelas elites adversárias políticas que decidem o nível superficial da política, como os programas político-sociais, legislação e orçamento, disputando votos e recursos; a “arena da matriz de poder social”, menos visível, que determina através de negociações a agenda, a prioridade e a durabilidade dos pactos e compromissos políticos; e por fim a “arena invisível da luta pela redistribuição do poder social”, na qual é disputado o poder do mercado, a legitimidade política e a força das organizações político-econômicas e culturais (Id. Ibid., p.130).

Entende-se, portanto, que muitos dos questionamentos ao Estado de Bem-Estar ainda permanecem e que a indagação maior ainda recaia sobre a agenda do Estado Social, o seu espaço de ação e o seu desenvolvimento futuro, que seriam delimitados pela matriz do poder social de estruturas sociais capitalistas avançadas, ou, ao contrário, seria a própria

¹⁶ Os socialistas tinham por “falsa concepção ideológica” a idéia de que haveria duas esferas separadas na vida dos trabalhadores: “(...) de um lado, a esfera do trabalho, da economia, da produção e da distribuição primária de renda; do outro, a esfera dos direitos dos cidadãos, o Estado, a reprodução e a distribuição secundária” (OFFE, 1991, p.125).

esfera de ação política do Estado social que abriria possibilidades de dar nova forma à matriz do poder social, através dos seus sucessos e fracassos.

1.2 A SOCIEDADE NA MODERNIDADE

Analizamos a organização da Sociedade na modernidade a partir de Giddens (2002), que trata das principais influências na produção das formas sociais. O autor diz empregar o termo “modernidade”:

“(…) num sentido muito geral para referir-me às instituições e modos de comportamento estabelecidos pela primeira vez na Europa depois do feudalismo, mas que no século XX se tornaram mundiais em seu impacto. A ‘modernidade’ pode ser entendida como aproximadamente equivalente ao ‘mundo industrializado’ desde que se reconheça que o industrialismo não é sua única dimensão institucional. Ele se refere às relações sociais implicadas no uso generalizado da força material e do maquinário nos processos de produção. Dizer modernidade é dizer não só organizações, mas organização – o controle regular das relações sociais dentro de distâncias espaciais e temporais indeterminadas.” (GIDDENS, 2002, p.21-22)

A modernidade, portanto, caracterizada pela “descontinuidade” da produção de instituições e formas sociais das culturas pré-modernas, alterou o ritmo da mudança das práticas sociais e, conseqüentemente, os modos de comportamento dos indivíduos para a contemporaneidade, nosso interesse neste trabalho. É uma produção voltada para a “reflexividade”, pois “todos estamos de algum modo conscientes da constituição reflexiva da atividade social moderna e das implicações disso para nossas vidas” (Id. Ibid., p.20).

Segundo o autor, três elementos influenciaram o caráter reflexivo da vida social moderna. O primeiro foi a “separação de tempo e espaço”, elementos que na era pré-moderna eram conectados através do lugar e da situação envolvidos, através dos marcadores de tempo e espaço, com métodos formais para estabelecer o distanciamento necessário para realizar cálculos que pudessem medir a distância dos acontecimentos da vida social.

O segundo elemento referiu-se ao “desencaixe das instituições sociais”, causado por esse esvaziamento do tempo e do espaço, no qual as relações sociais se descolaram dos

contextos locais e se rearticularam através de “sistemas abstratos” de trocas em uma pluralidade de contextos, pelo saber difundido pela produção econômica ou pela produção tecnológica em várias situações da vida social. Esses sistemas penetraram em todas as fases das atividades sociais, conectando os indivíduos por meio de informações codificadas de maneira universal e afetando suas decisões independentemente do lugar onde vivessem.

O terceiro conjunto de elementos referiu-se à “refletividade institucional” propriamente dita, causada pela transformação do tempo e do espaço, que em conjunto com os mecanismos de “desencaixe” restringiram as influências de práticas e preceitos preestabelecidos pelo comportamento social de nossos antepassados, com o uso do conhecimento como elemento constitutivo da organização e da transformação da vida social.

“Em relação ao conhecimento científico tanto social quanto natural, a refletividade da modernidade acaba por confundir as expectativas do pensamento iluminista – embora seja produto desse pensamento. Os fundadores originais da ciência e da filosofia modernas acreditavam estar preparando o caminho para o conhecimento seguramente fundamentado dos mundos social e natural: as afirmações da razão deveriam superar os dogmas da tradição, oferecendo uma sensação de certeza em lugar do caráter arbitrário do hábito e do costume. Mas a refletividade da modernidade de fato solapa a certeza do conhecimento, mesmo nos domínios centrais da ciência natural. A ciência depende não da acumulação indutiva de demonstrações, mas do princípio metodológico da dúvida. Por mais estimada e aparentemente estabelecida que uma determinada doutrina científica seja, ela está aberta à revisão – ou poderá vir a ser inteiramente descartada – à luz de novas idéias ou descobertas. A relação integral entre a modernidade e a dúvida radical é uma questão que, uma vez exposta, não é inquietante apenas para os filósofos, mas é *existencialmente perturbadora* para os indivíduos comuns.” (GIDDENS, 2002, p.26)

Podemos dizer que na modernidade foram produzidos os marcadores universais de tempo e espaço reconhecidos por toda a humanidade. Houve um esvaziamento da conexão do tempo e do espaço trazendo um dinamismo para as questões sociais humanas, no qual o “quando” estaria diretamente ligado ao “onde”, mas sem as particularidades daquele lugar, pois a organização humana forneceria a própria base para “sua recombinação de maneira que coordenam as atividades sociais sem necessariamente fazer referência às particularidades do lugar” (Id. Ibid., p.23).

Giddens traz para a nossa reflexão uma explicação das tendências globalizantes da modernidade sobre o dinamismo da produção das formas sociais para as épocas futuras. Nenhum ser humano desconhece os efeitos das transformações globais nos seus ambientes locais, as quais afetam o comportamento dos indivíduos em seus relacionamentos e nas decisões do dia-a-dia. A convivência com os “sistemas abstratos” que permeiam e codificam nossa vida cotidiana produz uma consciência da fragilidade desses mesmos sistemas, ao mesmo tempo em que, contraditoriamente, traz uma crença, quase uma fé, nos conhecimentos difundidos por eles.

A modernidade não trouxe o “ordenamento racional” à produção das formas sociais, e aceitamos o risco como risco, como uma “orientação que nos é mais ou menos imposta pelos sistemas abstratos da modernidade”, reconhecendo que “nenhum aspecto de nossas atividades segue um curso predestinado, e todos estão expostos a acontecimentos contingentes” (Id. Ibid., p.33).

Essas tendências se confirmaram na chamada alta modernidade ou modernidade tardia, e outros cientistas falam de uma pós-modernidade para explicar a fragmentação que marca uma situação de contrastes da humanidade vivendo momentos de certeza de um “nós” contrapondo momentos de ceticismo em uma nova fase de desenvolvimento social além da modernidade.

A produção das formas sociais sofreu, portanto, por causa do dinamismo reflexivo trazido pela modernidade em suas fases posteriores, uma instabilidade na escolha de mundos possíveis:

Dada a extrema reflexividade da modernidade tardia, o futuro não consiste exatamente na expectativa de eventos ainda por vir. Os ‘futuros’ são reflexivamente organizados no presente em termos do fluxo crônico do conhecimento nos ambientes sobre os quais tal conhecimento foi desenvolvido – o mesmíssimo processo que, de maneira aparentemente paradoxal, freqüentemente confunde as expectativas que o conhecimento gera.” (Id. Ibid.)

O caráter instável presente nas escolhas da modernidade tardia encontrou respostas no conhecimento especializado que qualquer indivíduo com tempo e recursos pode obter. Esse conhecimento é por si altamente voltado para a instabilidade das instituições

contemporâneas, que estão em permanente mudança e necessitam de um aperfeiçoamento contínuo.

Embora a própria especialização de conhecimentos parta de um conhecimento de sistemas abstratos amplamente difundidos no planeta, cada vez mais é necessário um aprofundamento maior que exclui outras escolhas e outros mundos possíveis.

Entendemos, portanto, que a modernidade e alta modernidade romperam com as referências de proteção da tradição e dos costumes locais na produção das formas sociais, substituindo-as por instituições maiores e impessoais detentoras de saberes especializados em constante transformação, colocando o indivíduo e suas produções sociais em uma situação de risco iminente, alterando a formação de sua identidade como veremos adiante.

1.3 ESTADO E SOCIEDADE CONTEMPORÂNEOS

As transformações na sociedade e no Estado na era contemporânea são analisadas por Castells (2001 e 2003), que reúne dados do desenvolvimento das economias mais avançadas do mundo pós-industrial e ressalta que a sociedade está se transformando em uma “sociedade informacional”.

Uma das características principais dessa nova sociedade é uma estrutura básica em redes, lógica que vai influenciar as transformações na estrutura social do Estado e dos movimentos sociais atuais. Essas transformações vêm ocorrendo desde o final do século XX, com os avanços tecnológicos da informação que passaram a dominar as relações da nossa cultura material.

A estrutura ocupacional vem sendo alterada a partir das transformações tecnológicas e administrativas na divisão do trabalho, fazendo surgir novas categorias de profissão, aumentando o número de desempregados e os trabalhadores com jornada flexível. Nesta era pós-industrial, as “atividades de serviço” são predominantes e o sistema produtivo gira em torno da maximização da produtividade baseada no desenvolvimento e difusão das tecnologias da informação.

Como consequência imediata, a produtividade e os lucros aumentaram, mas os trabalhadores perderam muito de sua proteção institucional, ficando dependentes de

condições individuais de negociação e de um mercado instável. A sociedade passou a ser ocupada por dois grandes grupos nas pontas da estrutura ocupacional,

“(...) encolhendo no meio, em ritmo e proporção que dependem da posição de cada país na divisão do trabalho e de seu clima político. Mas, lá no fundo da estrutura social incipiente, o trabalho informacional desencadeou um processo mais fundamental: a desagregação do trabalho, introduzindo a sociedade em rede.” (CASTELLS, 2003, p.351)

O Estado-Nação, fruto da era moderna, que estabelecia as matrizes de poder sobre o tempo e o espaço políticos de uma nação até os meados dos anos 80, embora ainda influente, vem perdendo força “sobrepujado pelos fluxos globais de capital, produtos, serviços, tecnologia, comunicação e informação” (Id. Ibid., p.287).

A capacidade instrumental do Estado-Nação não atende mais às pressões da globalização das principais atividades econômicas, da mídia, da comunicação eletrônica e do crime. O “elo de ligação econômico” entre as nações transforma o poder do Estado-Nação em somente uma das fontes de autoridade do mundo atual. A soberania deixa de ser o conceito que viabiliza o poder do Estado, por conta de um sistema mais amplo de exercício de autoridade. Existe uma interdependência dos mercados financeiro e monetário em todo o mundo, e os Estados-Nação individualmente não controlam suas políticas econômicas sem sofrer pressões externas. Como consequência, é cada vez menor sua capacidade de assegurar em seus próprios territórios a base produtiva para a geração de receita. Para sobreviver a essa crise, o Estado-Nação tem transferido poderes e recursos aos governos locais e regionais, tornando-se também incapaz de universalizar os interesses das diversas identidades e grupos sociais nele representados.

Enfim, nos casos em que o Estado-Nação não representa uma identidade importante ou não abre espaço para uma coalizão de interesses sociais fundamentados em uma identidade “re-construída”, uma força “social/política” definida por uma identidade étnica, territorial, religiosa pode assumir o controle do Estado, a fim de transformá-lo na expressão exclusiva dessa identidade.

Para Castells, a questão da transformação social na sociedade em rede vem colocando em evidência também a crise de legitimidade que tem esvaziado de sentido e de função as instituições da sociedade civil da era industrial. As instituições e organizações da

sociedade civil construídas em torno do Estado democrático e do contrato social entre capital e trabalho não mais representam os valores das pessoas nessa sociedade em rede, pois o trabalho foi subjugado pelo surgimento de um mundo constituído de mercados, redes, indivíduos e organizações estratégicas, aparentemente governadas por modelos de “expectativas racionais”.

A dinâmica social dessa nova sociedade em rede vai contar com “aparatos do Estado, redes globais, indivíduos centrados sobre si próprios e as identidades de resistência”, que apartadas de projetos individualistas, surgem como resposta à dissolução das identidades “legitimadoras” da sociedade civil da era industrial. Essas identidades de resistência, constituídas com base em princípios profundamente distintos, raramente se comunicam entre si ou com o Estado, a não ser para reivindicar direitos específicos.

A sociedade vem se transformando de um lado, através das “elites globais dominantes”, formadas por indivíduos sem identidade específica, e, de outro, pelas pessoas que resistem “à privação de seus direitos econômicos, culturais e políticos, atraídas por uma identidade comunal” (CASTELLS, 2001, p.419).

Das identidades de resistência podem surgir as “identidades de projeto, potencialmente capazes de reconstruir uma nova sociedade civil, e, enfim, um novo Estado”, embora as entidades de resistência tenham surgido justamente dessa crise nas instituições da sociedade civil.

Podemos concluir que o poder não mais se concentra nas instituições do Estado, nas empresas ou nos mecanismos simbólicos de controle na sociedade civil, mas nos códigos da informação e nas imagens de representação em torno das quais as sociedades organizam suas instituições e as pessoas constroem suas vidas e decidem seu comportamento. Por isto tudo, o poder na “era da informação”

“(…) é a um só tempo identificável e difuso. Sabemos o que ele é, contudo não podemos tê-lo, porque o poder é uma função de uma batalha ininterrupta pelos códigos culturais da sociedade (...). Por isso as identidades são tão importantes e, em última análise, tão poderosas nessa estrutura de poder em constante mutação (...). As identidades fixam as bases de seu poder em algumas áreas da estrutura social, e a partir daí organizam sua resistência ou seus ataques na luta informacional pelos códigos culturais que constroem o comportamento e, conseqüentemente, novas instituições.” (CASTELLS, 2001, p.424)

1.3.1 As Identidades Contemporâneas

As Identidades Contemporâneas constituem elemento essencial das transformações pós-modernas. Fazer esta afirmação significa concordar com a fragmentação do indivíduo como causadora das transformações que mudaram as estruturas sociais nas sociedades modernas ao final do século XX, e constatar que essa fragmentação também vem mudando a concepção de nossas identidades pessoais como “sujeitos unificados” contemporâneos.

Para Hall (2003), essa fragmentação acontece como um deslocamento do sujeito tanto do seu lugar no mundo social e cultural quanto de si mesmo, constituindo uma “crise de identidade” para o indivíduo:

“As velhas identidades, que por tanto tempo estabilizaram o mundo social, estão em declínio, fazendo surgir novas identidades e fragmentando o indivíduo moderno, até aqui visto como um sujeito unificado. A assim chamada ‘crise de identidade’ é vista como parte de um processo mais amplo de mudança, que está deslocando as estruturas e processos centrais das sociedades modernas e abalando os quadros de referência que davam aos indivíduos uma ancoragem estável no mundo social.” (HALL, 2003, p.7)

Existe uma crise de identidade do indivíduo contemporâneo porque acontece um “deslocamento ou descentração do sujeito”, tanto de seu lugar no mundo social e cultural quanto de si mesmo, provocado pelas mudanças nas estruturas das sociedades modernas fragmentando as culturas e as sólidas concepções sobre nós mesmos como sujeitos “integrados”.

Com a finalidade de compreender esse fenômeno, Hall (2003) distingue três concepções de identidade para o sujeito: a do Iluminismo, o sujeito sociológico e o pós-moderno.

O sujeito do Iluminismo, centrado e dotado de razão no momento do seu nascimento, evoluiu com o passar dos anos, mas permanecia “idêntico” em sua essência. Era uma concepção “individualista” e descrevia de forma masculina a identidade como o centro essencial do “eu” de uma pessoa.

Já o sujeito sociológico definia a complexidade do mundo moderno e era o resultado das relações de uma pessoa com outras importantes para ela durante sua vida. O

sujeito da sociologia era uma concepção “interativa” da identidade e do “eu” com uma essência interior, mas modificado pelo diálogo contínuo com os “mundos culturais exteriores e as identidades que esses mundos oferecem”. Nessa concepção sociológica, a identidade preenche o espaço entre o mundo pessoal e o mundo público, “costurando” o sujeito à estrutura, contribuindo “para alinhar nossos sentimentos subjetivos com os lugares objetivos que ocupamos no mundo social e cultural” (HALL, 2003, p.12).

O sujeito pós-moderno é o resultado das mudanças estruturais e institucionais na modernidade, transformado e fragmentado por várias identidades, algumas vezes contraditórias, não-resolvidas e definidas muito mais pela história e menos biologicamente. Essas várias identidades são aquelas que respondem às formas pelas quais somos representados ou questionados nos sistemas culturais que nos rodeiam.

“Correspondentemente, as identidades que compunham as paisagens sociais ‘lá fora’ e que asseguravam nossa conformidade subjetiva com as ‘necessidades’ objetivas da cultura, estão entrando em colapso, como resultado de mudanças estruturais e institucionais. O próprio processo de identificação, através do qual nos projetamos em nossas identidades culturais, tornou-se mais provisório, variável e problemático.” (Id. Ibid., p.12)

As conseqüências políticas da fragmentação do sujeito e a pluralização de identidades também devem ser consideradas quando refletimos sobre o sujeito nas identidades contemporâneas, de vez que a identidade muda de acordo com a forma pela qual o sujeito é interpelado ou representado, tornando-se politizada, identificando não apenas uma classe social, mas também o pertencimento a movimentos que lutam pela eliminação de diferenças sociais ou culturais.

Para ressaltar o impacto sobre o pensamento moderno, Hall (2003) descreve cinco “descentramentos” do sujeito nas identidades contemporâneas.

O primeiro descentramento refere-se às releituras do pensamento marxista, que colocam as relações sociais do homem como o centro de seu sistema teórico, e sua essência como atributo de cada “indivíduo singular, o qual é seu sujeito real” (Id. Ibid., p.35).

O segundo descentramento refere-se à descoberta do inconsciente por Freud, seguido por outros pensadores psicanalíticos que apontam para a subjetividade como o produto de processos psíquicos inconscientes.

“Assim, a identidade é realmente algo formado, ao longo do tempo, através de processos inconscientes, e não algo inato, existente na consciência no momento do nascimento. Existe sempre algo ‘imaginário’ ou fantasiado sobre sua unidade. Ela permanece sempre incompleta, está sempre ‘em processo’, sempre ‘sendo formada’ .” (Id. Ibid., p.38)

O terceiro descentramento refere-se ao argumento de lingüistas como Saussure e Derrida de que a linguagem sempre carrega “ecos de outros significados” dos quais não temos controle, surgindo para subverter nossas tentativas para criar mundos estáveis.

“Saussure argumenta que nós não somos, em nenhum sentido, os ‘autores’ das afirmações que fazemos ou dos significados que expressamos na língua. Nós podemos utilizar a língua para produzir significados apenas nos posicionando no interior das regras da língua e dos sistemas de significado de nossa cultura. A língua é um sistema social e não um sistema individual. Ela preexiste a nós. Não podemos, em qualquer sentido simples, ser seus autores. Falar uma língua não significa apenas expressar nossos pensamentos mais interiores e originais; significa também ativar a imensa gama de significados que já estão embutidos em nossa língua e em nossos sistemas culturais.” (Id. Ibid., p.40)

O quarto descentramento é destacado no trabalho de Foucault sobre um novo tipo de poder, o “poder disciplinar”, como um produto das novas instituições coletivas que individualizam o sujeito através da vigilância e da observação registrada, visando a disciplina e exercício do poder.

“O poder disciplinar está preocupado, em primeiro lugar com a regulação, a vigilância é o governo da espécie humana ou de populações inteiras e, em segundo lugar, do indivíduo e do corpo. Seus locais são aquelas novas instituições que se desenvolveram ao longo do século XIX, e que ‘policiam’ e disciplinam as populações modernas – oficinas, quartéis, escolas, prisões, hospitais, clínicas e assim por diante. (Id. Ibid., p.42)

O quinto descentramento refere-se ao impacto do movimento social feminista, que ao lado de outros novos movimentos sociais afirmava a “política de identidade”, em que cada movimento apelava para a identidade social de seus sustentadores, refletindo a fragilidade da classe política e das organizações políticas de massa com elas associadas.

Todos eles se opunham tanto à política liberal do Ocidente quanto à política “estalinista” do Oriente, afirmando tanto as dimensões “subjetivas” quanto as dimensões “objetivas” da política. O descentramento conceitual do sujeito sociológico deu-se mais diretamente com o feminismo, que abriu espaços inteiramente novos de vida social: a família, a sexualidade, o trabalho doméstico, a divisão doméstica do trabalho, o cuidado com as crianças etc.

1.3.2 **Identities nacionais**

A identidade nacional participa das origens das identidades contemporâneas como uma “comunidade imaginada” através das narrativas contadas nas histórias escritas e orais de um determinado país. Essas histórias são aquelas que nos prendem ao passado mantendo valores das origens e da tradição. De acordo com Hall (op.cit.), as pessoas não nascem com uma identidade nacional, mas são formadas e transformadas dentro de um sistema de representação cultural, de uma idéia de nação.

Hall sugere algumas maneiras de explicar como as narrativas formam uma identidade cultural. Em primeiro lugar, há a “narrativa da nação”, tal como é “contada e recontada nas histórias e nas literaturas nacionais, na mídia e na cultura popular”. Em segundo lugar, há a “ênfase nas origens, na continuidade, na tradição e na intemporalidade” dos elementos essenciais do caráter nacional, que permanecem imutáveis, apesar de todas as vicissitudes da história. Uma terceira estratégia de discurso é a “invenção da tradição significando um conjunto de práticas de natureza ritual ou simbólica que buscam inculcar certos valores e normas de comportamento através da repetição”. Um quarto exemplo de narrativa da cultura nacional é a do “mito fundacional” contando a história que localiza a origem da nação, do povo e de seu caráter nacional num passado muito distante. A identidade nacional é também muitas vezes simbolicamente baseada na idéia folclórica de um povo.

“O discurso da cultura nacional não é, assim, tão moderno como aparenta ser. Ele constrói identidades que são colocadas, de modo ambíguo, entre o passado e o futuro. Ele se equilibra entre a tentação por retornar a glórias passadas e o impulso por avançar ainda mais em direção à modernidade. As culturas

nacionais são tentadas, algumas vezes, a se voltar para o passado, a recuar defensivamente para aquele ‘tempo perdido’, quando a nação era “grande”; são tentadas a restaurar as identidades passadas. Este constitui o elemento regressivo, anacrônico, da estória da cultura nacional. Mas frequentemente esse mesmo retorno ao passado oculta uma luta para mobilizar as ‘pessoas’ para que purifiquem suas fileiras, para que expulsem os ‘outros’ que ameaçam sua identidade e para que se preparem para uma nova marcha para a frente.” (HALL, 2003, p.56)

Na verdade, Hall questiona a idéia de que as identidades nacionais tenham sido alguma vez tão “unificadas ou homogêneas” quanto fazem crer as representações que delas se fazem. Porém, são as culturas nacionais que têm dominado a modernidade, e as identidades nacionais “tendem a se sobrepor a outras fontes, mais particularistas, de identificação cultural”.

Um dos impactos da globalização sobre as identidades nacionais é a aceleração dos processos globais, na “compreensão do espaço-tempo”, de maneira que as distâncias se tornem cada vez mais curtas e os acontecimentos causem impactos em todos os cantos do planeta ao mesmo tempo. Hall ressalta que outros cientistas argumentam que o efeito geral desses processos globais tem sido o de “enfraquecer as formas nacionais de identidade cultural”, e que “a tendência em direção a uma maior interdependência global está levando ao colapso de todas as identidades culturais fortes” e produzindo a fragmentação de códigos culturais.

“Quanto mais a vida social se torna mediada pelo mercado global de estilos, lugares e imagens, pelas viagens internacionais, pelas imagens de mídia e pelos sistemas de comunicação globalmente interligados, mais as *identidades* se tornam desvinculadas – desalojadas – de tempos, lugares, histórias e tradições específicos e parecem ‘flutuar livremente’. Somos confrontados por uma gama de diferentes identidades (cada qual nos fazendo apelos, ou melhor, fazendo apelos a diferentes partes de nós), dentre as quais parece possível fazer uma escolha. Foi a difusão do consumismo, seja como realidade, seja como sonho, que contribuiu para esse efeito de ‘supermercado cultural’. No interior do discurso do consumismo global, as diferenças e as distinções culturais, que até então definiam a identidade, ficam reduzidas a uma espécie de *língua franca* internacional ou de moeda global, em termos das quais todas as tradições específicas e todas as diferentes identidades podem ser traduzidas. Este fenômeno é conhecido como ‘homogeneidade’.” (Id. Ibid., p.375).

As identidades nacionais e outras identidades locais ou particularistas podem estar sendo reforçadas pela resistência à globalização. Cabe destacar que, ao lado da tendência em direção à “homogeneização global”, existe também um interesse pelo “local”. A globalização é vista aqui na forma da “especialização flexível” e da “estratégia de criação de nichos de mercado” explorando a diferenciação local.

“Como conclusão provisória, parece então que a globalização tem, sim, o efeito de contestar e deslocar as identidades centradas e ‘fechadas’ de uma cultura nacional. Ela tem um efeito pluralizante sobre as identidades, produzindo uma variedade de possibilidades e novas posições de identificação, e tornando as identidades mais posicionais, mais políticas, mais plurais e diversas; menos fixas, unificadas ou trans-históricas. Entretanto, seu efeito geral permanece contraditório.” (Id. Ibid., p.87).

1.4 POLÍTICA E POLÍTICA PÚBLICA

A palavra “política” tem origem em *polis* (pólis), a Cidade-Estado da Grécia antiga onde as pessoas viviam juntas. A palavra passou a tratar das regras de organização da vida em comum. Na obra de Aristóteles, o adjetivo grego *politikós* identificava qualificação para o saber sobre a organização das coisas da cidade, mas a palavra *política* não manteve tal significado:

“Na era moderna, o termo perdeu o seu significado original, tendo sido paulatinamente substituído por outras expressões tais como ‘ciência do Estado’, ‘doutrina do Estado’, ‘ciência política’, ‘filosofia política’, etc., para enfim ser habitualmente empregado para indicar a atividade ou o conjunto de atividades que têm de algum modo, como termo de referência, a pólis, isto é o Estado. Dessa atividade, a pólis ora é o sujeito, donde pertencem à esfera da política atos como o de comandar (ou proibir) algo, com efeitos vinculantes para todos os membros de um determinado grupo social, o exercício de um domínio exclusivo sobre um determinado território, o de legislar com normas válidas erga omnes, o de extrair e distribuir recursos de um setor para outro da sociedade e assim por diante; ora objeto, donde pertencem à esfera da política ações tais como conquistar, manter, defender, ampliar, reforçar, abater, derrubar o poder estatal, etc.” (BOBBIO, 2000, p.160)

Nos dias atuais, parece muito difícil dissociar *política* do conceito sobre as atividades de organização do Estado, visto como uma das formas do exercício do poder do homem sobre o homem, fundamentado pela posse de instrumentos através dos quais se exerce a dominação na relação desigual na sociedade. Também é associada a *política* a possibilidade do uso da força como condição do exercício de poder, distinguindo o poder político de outras formas de poder na direção do monopólio da posse e do uso dos meios com os quais é possível exercer a coerção física no âmbito de um determinado território em relação a um determinado grupo social. Quanto à finalidade da Política, Bobbio (2000) afirma que “os fins são tantos quantos forem as metas a que um grupo organizado se propõe, segundo os tempos e as circunstâncias” (BOBBIO, 2000, p.167).

A Política, portanto, pode focalizar o conjunto de atividades através do qual é exercido o poder de elaboração e manutenção das regras sob as quais um grupo social convive. As finalidades dessas regras são tantas quantas forem as metas propostas por aqueles que exercem o poder em um determinado período.

Os procedimentos políticos são aqueles que influenciam e garantem regras de convivência para que todos os indivíduos de um determinado grupo possam interagir para superar o desafio da diversidade de opiniões, preferências e interesses sobre a melhor forma de viver em sociedade.

A partir dessas reflexões sobre a finalidade da Política inerente à convivência social atribui-se o caráter eminentemente público da Política, quando ela atua como conjunto de valores propostos para a esfera pública do convívio do grupo dominante com o grupo dominado, respondendo ou não a suas demandas. Uma política volta-se para a vida pública quando é exercida de forma autônoma, concentrada sobre um conjunto de indivíduos em um determinado território, e através de um corpo de funcionários atuando dentro de instituições sob procedimentos regulamentados.

Nesta pesquisa, Política Pública é tratada como “a mediação entre Estado e sociedade, permitindo entender não apenas a própria natureza do Estado como também a dinâmica de sua institucionalização, (...) [realizada] através de modos de organização que buscam tanto criar quanto conter e canalizar poder em estruturas de relações recíprocas” (FLEURY, 1994). A expressão, portanto, representa a consolidação das relações de força entre Estado e sociedade em estruturas orgânicas com poder de tomar decisões.

Fleury chama a atenção para a “cristalização” da diferença entre a esfera pública e privada através dos tempos, em relação ao próprio indivíduo, tratando as dicotomias

Estado/Sociedade e público/privado como “fios condutores” para entender as transformações que as Políticas Públicas vão exercer sobre o Estado, buscando superar a rigidez das dicotomias:

“A construção de sólidos sistemas de proteção social na fase atual do capitalismo está longe de ter acabado com as dicotomias anteriormente mencionadas como co-constitutivas desta forma de organização social e exercício de poder; por outro lado, a emergência dos sistemas de bem-estar social como produto das políticas públicas orientadas à reprodução social e econômica das classes expressa a insuficiência das dicotomias anteriores para dar conta das relações sociais.” (FLEURY, 1994, p.13)

Portanto, a intervenção estatal em forma de Política Pública é feita através da seleção de interesses para regular, manter e reproduzir as condições de vida propostas pela parcela dominante da população, e serão mais frágeis quanto mais interesses estiverem em jogo e quanto mais conflitantes forem, na relação Estado/Sociedade, fazendo do processo de decisão na formulação da Política Pública um espaço sensível à participação popular. Uma das condições essenciais para que exista democracia acontece quando “os que são chamados a decidir ou a eleger são colocados diante de alternativas reais e postos em condição de escolher entre uma e outra” (BOBBIO, 1992, p.20).

De qualquer modo, para que se possa escolher livremente, é também necessário que um mínimo de igualdade seja estabelecido na relação Estado/Sociedade, para que representantes dos os segmentos mais empobrecidos da população venham a ter chances reais de participar das decisões. Essa, na verdade, é a discussão sobre os critérios de participação nas decisões da vida pública (pólis) desde a Grécia antiga e ressurgiu nas revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII. Se naqueles séculos, para alguns, a participação política era vista como algo restrito aos proprietários, para outros, o exercício do direito ao voto por todos os membros da sociedade seria o único meio de tornar iguais todos os indivíduos.

Segundo Arendt (1997), a idéia de que todos são iguais e igualmente portadores de direitos transformou o imaginário “conservador e elitista” que caracterizava a sociedade europeia na Idade Média, constituindo as lutas políticas e simbólicas da era moderna. Antes que os direitos na modernidade fossem aceitos pelo Estado, se fazia necessária uma

mudança de valores na sociedade no que se refere ao “direito a ter direito” de todos os cidadãos.

Desta maneira, as lutas pelos ideais liberais nos séculos XVII, XVIII e XIX, na Europa e nos Estados Unidos, foram lutas “políticas”, como também lutas “simbólicas” pela igualdade de direitos, pelo menos entre a maioria dos cidadãos. Ao mesmo tempo, a vitória das idéias igualitárias durante as revoluções liberais teve como contraponto a permanência de muitos dos valores conservadores das sociedades ocidentais. O que explicaria que os pobres, as mulheres, as crianças e os escravos, principalmente nas Américas, tenham ficado excluídos do acesso aos direitos políticos e civis.

Embora as lutas fossem travadas no sentido de uma cidadania pela igualdade de direitos, na prática não se pretendia uma igualdade universal, mas sim restrita à lógica da igualdade para os iguais, como na Grécia antiga, onde ser cidadão era privilégio de uma minoria. As “lutas simbólicas” foram travadas à medida que aqueles grupos de excluídos começaram a reivindicar a ampliação de direitos, alcançando inclusive mudanças nos valores dos indivíduos das classes dominantes; e “lutas políticas”, à medida da necessidade e capacidade de garantir direitos na forma da lei através do apoio das representações hegemônicas da época.

Ao negar na prática a igualdade entre todos os membros da sociedade, entende-se que a exclusão acontece antes no plano das idéias e das representações que se faz de um determinado indivíduo ou grupo social, confirmando o simbolismo do espaço da igualdade como parte do processo de defesa de identidades que atravessou os séculos.

1.4.1 Participação Política

Encontramos na obra *Dicionário de Política* (BOBBIO, 1994) a idéia de que o substantivo e o adjetivo que compõem a expressão “participação política” têm várias interpretações, já que um indivíduo pode participar de determinada situação de maneiras bem diferentes, desde a condição de simples expectador até a de protagonista.

É possível participar da política de maneira “presencial-formal”, através de comportamentos “receptivos ou passivos”; de maneira “ativa”, desenvolvendo uma série de atividades delegadas de forma permanente; e da maneira “participativa” propriamente

dita, com a contribuição direta ou indireta para decisões políticas. Nesta última forma, a participação concreta realiza-se através do voto, vista como ideal desde os tempos da antiga Grécia, no encontro dos cidadãos discutindo publicamente as questões de governo para a vida na pólis.

A questão da participação tem sido também estudada por outros ângulos, pois “as questões envolvidas no universo da participação são muito mais antigas que a própria formulação do conceito” (GOHN, 2001, p.13). Dependendo da época e do contexto histórico, a participação associa-se a palavras como democracia, representação, organização, conscientização, cidadania, solidariedade, exclusão etc.

Através dos tempos, muitos dos estudos que atribuíram centralidade ao tema da participação remontam à vida na pólis pelos gregos antigos, mas os primeiros estudos científicos sobre a participação são do século XVIII, com as “formulações” de Rousseau, com os “teóricos do liberalismo” Stuart Mill, Cole e Toqueville, seguidos no século XIX pelos “socialistas utópicos” Owen e Fourier e pelos “socialistas libertários” Proudhon e Kropotkin, culminando em Marx e Engels que deram origem a uma tradição analítica na qual:

“(...) o conceito de participação não é encontrado de forma isolada, mas sim articulado a duas outras categorias de análise: lutas e movimentos sociais. A análise dos movimentos sociais, sob o prisma do marxismo, refere-se a processos de lutas sociais voltadas para a transformação das condições existentes na realidade social, de carências econômicas e/ou opressão sociopolítica e cultural.” (GOHN, 2001, p.25).

No século XX, muitos pensadores, seguindo a corrente marxista, estudaram o tema da participação ligado aos movimentos sociais e à política, principalmente a “participação das massas”. Além de Trotsky, Lênin e Rosa de Luxemburgo, Gohn (2001) ressalta Gramsci como o “primeiro autor a compreender o espaço da sociedade civil (...) [como] o espaço de organização da cultura”, não se contrapondo ao Estado, mas fazendo parte dele “como uma de suas partes constitutivas, junto com a sociedade política”; diz ainda que a participação da sociedade civil traria a mudança cultural da sociedade política, democratizando o Estado e seus aparelhos, sob o controle da classe dominante.

O conceito de sociedade civil confundiu-se ao final do século XX com o próprio conceito de participação da sociedade no ressurgimento das redes solidárias, acentuando-se

no sistema sociopolítico americano, visto também por Gohn como um conceito que foi “se impondo, ocorrendo sua secularização, a exemplo, no passado, dos conceitos de classe, status, raça, partido, religião, seitas, e nas últimas décadas com os conceitos de gênero, sexualidade e identidade.” (GOHN, 2005, p.66)

É possível conceber também a sociedade civil através de três formas “típicas ideais” que se sucederam na modernidade.

A primeira, pós-medieval, “pós-hobesiana” pensada por Locke até o ressurgimento das idéias de Tocqueville como um “guarda-chuva para gama de instituições fora do Estado”, incluindo o mercado capitalista e “todas as formas de relações sociais cooperativas que criavam vínculos de fidelidade e confiança, opinião pública, instituições e direitos legais, e partidos políticos” (Id. Ibid., p.67). O capitalismo era entendido como “produtor de disciplina e responsabilidade individual”.

Com o desenvolvimento do capitalismo industrial no século XIX, todas as atenções voltaram-se para o papel do Estado, gerando a segunda forma histórica do conceito de sociedade civil como um “campo de interesses puramente privados, parte da superestrutura da sociedade, especialmente na teoria marxista” (Id. Ibid., p.68). O mercado capitalista tinha uma imagem de “egoísta” e “anti-social”

Ao final do século XX surgiria, então, a terceira forma de compreensão da sociedade civil como um retorno ao interesse pelos processos culturais e simbólicos:

“(…) mais que um simples guarda-chuva que abriga o que não está no âmbito estatal. A sociedade civil passa a ter, em algumas abordagens, até certa independência. Cria-se um senso comum de que a sociedade civil não é apenas espaço para ações individuais, mas ela deve construir um senso coletivo de obrigações sociais, de responsabilidade social.”(GOHN, 2005, p.68)

Portanto, o atual conceito de sociedade civil aparece cada vez mais ligado à participação como processo democrático de criação de espaços públicos e de aperfeiçoamento da gestão compartilhada com a sociedade política, onde situam-se os conselhos, fóruns, conferências e redes.

“Cidadania” foi outro valor agregado ao termo participação em fins do século XX e início do XXI, por ser um fator de integração dos indivíduos e contrapor-se ao signo da exclusão. Alguns pensadores discordam desta abordagem e tratam da participação como

algo maior do que a simples integração a partir de políticas sociais de emprego e renda, como no Brasil. Na verdade, é muito diferente ser cidadão em países diferentes, visto que as características da cidadania e a prática da participação política vêm se alterando através dos tempos e transformando a história da humanidade (GOHN, 2005).

Definido como o indivíduo que tinha o direito e o dever de participar das assembleias onde se decidiam as questões da vida na pólis, das quais ficavam de fora mulheres, escravos e estrangeiros, o “cidadão” evoluiu das primeiras formas excludentes de democracia na Grécia antiga para o cidadão romano da *res pública* – definido legalmente como membro participante da comunidade política na esfera pública, distinguida da sociedade na esfera privada (GOHN, 2005).

Foi esta concepção essencialmente legal de cidadania como representação pública que permaneceu na concepção liberal, situando a cidadania em termos de mercado com os direitos de posse e propriedade, mas evoluindo também para a cidadania moderna em termos de direitos cívicos e políticos.

Com os estudos de Marshall (GOHN, 2005), já no século XX foram aprofundadas várias concepções de cidadania, fazendo surgir a primeira teoria sociológica sobre cidadania estabelecendo uma tipologia dos direitos em civis, políticos e sociais. Os direitos civis, relativos às liberdades individuais e associados aos direitos políticos de votar e ser votado; e os de participação em organizações por interesse e opinião compõem os chamados direitos de primeira geração.

Os direitos sociais alcançados no século XX, considerados de segunda geração, referem-se aos direitos trabalhistas, de greve, a uma remuneração justa, a saúde, a habitação, a educação pública universal, laica e gratuita, a previdência, a assistência etc. A maioria destes direitos deveria ser garantida por um Estado de Bem-Estar Social. Marshall filia-se à tradição evolucionista e social-democrata que vê a cidadania de forma linear e etapista:

“Se considerarmos a cidadania pelos direitos de forma hierárquica, os direitos sociais poderão ficar sempre no plano da utopia, do desejo, tendo em vista que vários direitos civis têm sido desrespeitados, até mesmo por dirigentes de grandes nações que decidem sobre a vida e a morte das pessoas por meio de guerras. E a hierarquização se complica também quando localizamos os direitos sociais modernos (biodiversidade, étnicos, reprodutivos, definição sexual etc).” (GOHN, 2005, p.25)

No final do século XX, outras concepções de cidadania foram elaboradas, como: a cidadania coletiva, unindo movimentos sociais em torno das pressões ao Estado pela regulamentação, execução e vigilância de diversos direitos coletivos; a cidadania multicultural, que trata da diversidade étnica, a cosmopolita, do deslocamento global das comunidades transnacionais, e a cidadania planetária, defendem os direitos baseados nos valores universais do ser humano e a garantia da vida saudável no planeta.

As políticas neoliberais dos anos 1990 encolhendo o papel do Estado “tem ressignificado a cidadania e criado um novo tipo: a cidadania voltada para o mercado ou adquirida via mercado” (Id. Ibid., p.29). O cidadão transformado em “cliente”, consumidor de bens e serviços, não participa mais da sociedade como detentor de direitos, sendo tratado como objeto das políticas públicas ou privadas.

A cidadania nos tempos atuais tem o Estado como “elemento referencial definidor”, pois é na esfera pública estatal que a participação do indivíduo e grupos tem visibilidade, a partir do conjunto de práticas e redes em que se inserem e interagem (GOHN, 2005).

1.5 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E CIDADANIA NO BRASIL

O conceito da “cidadania plena” tratado por Carvalho (2004) tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania no mundo ocidental como resultado da “combinação da liberdade, da participação e da igualdade, no exercício dos direitos civis, políticos e sociais”:

“Ao proclamar sua independência de Portugal em 1822, o Brasil herdou uma tradição cívica pouco encorajadora. Em três séculos de colonização (1500-1822), os portugueses tinham construído um enorme país dotado de unidade territorial, lingüística, cultural e religiosa. Mas tinham também deixado uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado absolutista. À época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira.” (CARVALHO, 2004, p.18)

A primeira forma de organização do Estado brasileiro foi a absolutista, na qual o governante, investido de poderes de Estado, exercia os atributos da soberania, após um

movimento pela independência negociado entre a elite nacional, a coroa portuguesa e a Inglaterra, tendo como figura mediadora o príncipe D.Pedro.

O governo praticado a seguir foi misto, um “modelo de monarquia constitucional complementado pelas idéias do liberalismo francês pós-revolucionário” que criou a Constituição de 1824 e regeu o país até o fim da monarquia, estabelecendo os três poderes tradicionais, Executivo, Legislativo (dividido em Senado e Câmara) e Judiciário. Como resíduo do Absolutismo, estabeleceu também um quarto poder, o Moderador, para as ações do imperador. Entre essas ações estava a livre nomeação dos ministros, independentemente da aprovação do Legislativo. Essa mesma Constituição regulamentou o voto, que, apesar de não ser extensivo aos escravos e às mulheres, era bastante avançado para a época, permitindo que analfabetos votassem.

A troca de voto por favores data dessa época. O eleitor brasileiro foi capaz de superar o uso dos mecanismos formais de participação exigidos pela “parafernália dos sistemas de representação”, e, em sua maioria, agir com lisura nos processos eleitorais. Frequentemente a população urbana manifestava-se de outras maneiras, indo às ruas em repúdio aos atos governamentais e por direitos trabalhistas.

Na área rural, apesar do predomínio do “coronelismo”, representando o Estado no campo, aconteceram as revoltas populares armadas na maioria feita por índios, camponeses, escravos e até pequenos proprietários. As manifestações no Primeiro Reinado e na Regência eram voltadas para a defesa dos valores de justiça, liberdade e distribuição da riqueza, esboços de um sentimento de identidade nacional, ainda que misturado com valores religiosos e “ressentimentos antigos contra o regime colonial, contra portugueses, contra brancos, contra ricos em geral” (Id. Ibid., p.70).

Já as manifestações populares do Segundo Reinado voltaram-se contra as reformas introduzidas pelo governo, principalmente no que dizia respeito às “medidas secularizadoras adotadas pela República” e à má qualidade dos serviços públicos urbanos fundamentais, como transporte, iluminação e abastecimento de água. Essas manifestações obrigaram o Estado a uma reforma urbanística e higiênica da capital federal, a tal ponto “repressora” que culminou com a “Revolta da Vacina”, em 1904.

“O Estado era aceito por esses cidadãos, desde que não violasse um pacto implícito de não intervir em sua vida privada, de não desrespeitar seus valores, sobretudo religiosos.” (Id. Ibid., p.75)

A Constituição republicana de 1891 não trouxe grandes avanços para o povo brasileiro, retrocedendo quando tirou o direito de voto dos analfabetos e manteve a exclusão de mulheres, mendigos, soldados e membros do clero. Retirou do Estado a obrigação de prover o ensino fundamental, e as interferências na regulamentação trabalhista eram consideradas violações da liberdade do exercício profissional.

A legislação social, na verdade, só teve início após o ingresso do país na Organização Internacional do Trabalho (OIT-1919), culminando com a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensão e um instituto de previdência para os funcionários da União. Após anos de luta operária por medidas que regulamentassem a jornada de trabalho, as condições de higiene, o repouso semanal, as férias, o trabalho das mulheres e das crianças e a responsabilidade dos patrões pelos acidentes de trabalho, ainda eram precárias as condições de trabalho no meio urbano, não sendo piores que no meio rural, onde predominava o assistencialismo praticado pelos “coronéis”. Até 1930:

“(…) não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado. A participação na política nacional, inclusive nos grandes acontecimentos, era limitada a pequenos grupos. A grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo. Quando o povo agia politicamente, em geral o fazia como reação ao que considerava arbítrio das autoridades. Era uma cidadania em negativo, se se pode dizer assim. O povo não tinha lugar no sistema político, seja no Império, seja na República. O Brasil era ainda para ele uma realidade abstrata. Aos grandes acontecimentos políticos nacionais, ele assistia não como bestializado, mas como curioso, desconfiado, temeroso, talvez um tanto divertido.” (Id. Ibid., p.83)

Mesmo com a proclamação da Independência, o país demorou a abolir a escravidão, a iniciar o processo de industrialização e a realizar uma reforma agrária, mantendo as mesmas estruturas que causaram a concentração de renda, o autoritarismo, o desprezo pelo mercado interno e a subserviência aos modelos externos. Nos anos seguintes, até a ditadura, três grandes “erros” foram cometidos nas estratégias de crescimento para o país, segundo Buarque:

- A implantação de uma política de substituição de importações de bens industriais, sem modificar a estrutura da propriedade da terra e do produto da agricultura que continuou baseada em latifúndios voltados à exportação;

- A industrialização com base em técnicas não condizentes com os recursos naturais, as características culturais, as necessidades sociais e o potencial econômico do Brasil;
- A implantação da ditadura. (BUARQUE, 1994, p.21)

Os dois primeiros *erros* foram realizados por uma elite que resolveu “assumir a postura de orientar seus interesses para dentro do país”, com propósitos definidos quanto à decisão de reformar o tipo de estrutura econômica, reorientando a economia brasileira, mas não realizou as mudanças estruturais necessárias; “(...) mesmo desejando fazer-se um país industrial, a economia brasileira manteve-se subordinada aos interesses agrários exportadores” (Id. Ibid., p.22) .

Nessa mesma época, *a história começou a andar mais rápido*, trazendo grandes mudanças nos direitos sociais no Brasil. Os direitos políticos tiveram uma evolução mais lenta com avanços e retrocessos, alternando-se em ditaduras e regimes democráticos, sem uma garantia real para a grande maioria da população, mas sempre objeto de lutas dos mais diversos movimentos organizados, progredindo para a formação de uma identidade nacional.

As guerras e crises externas que abalaram as oligarquias regionais e a carestia que se seguiu serviram de pano de fundo para muitas lutas dos movimentos reformistas formados por operários ou militares, justificando o golpe de 1937 e o estabelecimento do Estado Novo como reflexo de um mundo que, diante da ameaça de outra guerra mundial, *pedia governos fortes*.

Os avanços dos direitos sociais na era Vargas foram alcançados sob uma atmosfera de rejeição ao conflito social que insistia na cooperação entre patrões e empregados, supervisionada pelo Estado. A organização sindical deveria ser o instrumento de harmonia, e a proteção do Estado ao trabalhador sindicalizado modificava a situação de confronto direto, interferindo na liberdade das organizações operárias.

A Constituição de 1934 consagrou a competência do governo para regular as relações de trabalho e

“(...) vasta legislação foi promulgada, culminando na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943. A CLT, introduzida em pleno Estado Novo, teve longa duração: resistiu à democratização de 1945 e ainda permanece até hoje em vigor com poucas modificações de fundo. O período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social, mas foi uma legislação introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos

direitos civis. Este pecado de origem e maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa.” (CARVALHO, 2004, p.110)

Em momento algum essa legislação tratou do trabalhador do campo, só contemplado nos governos militares. Os governos daquela época não ousaram mexer com os proprietários rurais nem com a classe média urbana, também deixando de fora os trabalhadores domésticos. Trabalhadores autônomos foram também mantidos à margem da lei.

O segundo governo de Vargas consolidou a imagem de “pai dos pobres”, colocando o populismo como um fenômeno urbano que refletia um Brasil que teve seus direitos sociais antecipados aos direitos civis, o que explicaria a visão equivocada dos mesmos como favores, resultando na cidadania receptora e passiva da época. A cidadania ativa e reivindicadora do Brasil rural da Primeira República ficara para trás.

Os governos que se sucederam até o golpe militar de 1964, conquistados nas urnas, foram férteis para a mobilização política no país, tanto pela participação eleitoral quanto pela criação de partidos políticos, movimentos religiosos, estudantis, militares e do sindicalismo rural. Porém o processo democrático mostrou-se frágil:

“Se a opinião pública e o eleitorado estavam prontos para uma solução democrática negociada, eles não tinham condições de passar essa informação para as lideranças fora do momento eleitoral. Em outras palavras, não havia organizações civis fortes e representativas que pudessem refrear o curso da radicalização. A estrutura sindical era a cúpula, assim como o era a estudantil. Controlando seus postos de direção, líderes de esquerda eram vítimas de ilusão de ótica, julgavam estar liderando multidões quando apenas dirigiam uma burocracia. A descoberta de que tudo não passou de um castelo na areia foi feita tarde demais. A precipitação do confronto pôs a perder o que se tinha ganhado em termos de mobilização e aprendizado político, à exceção da participação eleitoral, que nunca deixou de crescer nos anos seguintes. O país iria entrar em nova fase de supressão das liberdades, em novo regime ditatorial, desta vez sob o controle direto dos militares.” (CARVALHO, 2004, p.152)

Esse período de frágil porém intensa participação democrática, como já havia acontecido em 1937, provocou reação das elites empresariais conservadoras, que tramaram uma conspiração nacional e, em mais um erro, implantaram a ditadura, desta vez utilizando as Forças Armadas:

“A insatisfação forçava uma mudança de rumo. O debate intelectual e a efervescência política, no período 1960-64, mostravam a necessidade, a disponibilidade e a possibilidade de alternativas. Mas a elite conservadora preferiu optar pela continuação do mesmo rumo anterior. Mesmo que isto exigisse uma ditadura para impor o desajuste social, retomar a capacidade de endividamento, dinamizar a demanda pela concentração da renda, interromper o debate de alternativas e parar com as mobilizações políticas devido à insatisfação... Mas ele não teria sido necessário, nem possível, se as forças políticas alternativas tivessem uma análise correta da crise e propostas ajustadas para a realidade política, se tivessem uma proposta social que ao mesmo tempo empolgasse a sociedade e não assustasse tão severamente às Forças Armadas ao parecer fazer uma opção ideológica pelo socialismo e estratégica pelo bloco soviético.” (BUARQUE, 1994, p.35)

Como a mobilização política era maior em 1964 e os mecanismos de controle mais aperfeiçoados, os instrumentos legais de repressão foram os “atos institucionais” criados pelos presidentes militares, as cassações dos direitos políticos e as aposentadorias compulsórias de civis e militares. Muitos sindicatos sofreram intervenções, e os movimentos organizados foram desmantelados.

Várias comissões de inquérito foram criadas para investigar supostos crimes de subversão. Não houve eleição direta para presidente da República, que era escolhido pelos comandos militares. Dois partidos políticos foram criados, a ARENA, que *referendava a farsa* ratificando no Congresso os nomes para a presidência, e o MDB, partido de oposição, que optava por fazer parte do jogo político e protestava na tribuna do Congresso, mesmo que timidamente. As eleições legislativas foram mantidas e as eleições diretas para governadores, reativadas somente em 1982. O eleitorado brasileiro cresceu, junto a uma onda de nacionalismo *xenóforo e reacionário* que percorreu o país.

“A avaliação dos governos militares, sob o ponto de vista da cidadania, tem que levar em conta a manutenção do direito do voto combinada com o esvaziamento de seu sentido e a expansão dos direitos sociais em momento de restrição de direitos civis e políticos.” (CARVALHO, 2004, p.172)

Os *erros* na escolha de prioridades dessa época centraram-se no endividamento do país, na criação de cartorização, corporativização e concentrações econômicas, sem contar com a construção e divulgação do “milagre econômico”. O que Vargas e Goulart não tinham conseguido fazer em relação à unificação e universalização da previdência, os militares e

burocratas fizeram após 1964, incluindo desta vez os trabalhadores rurais, os empregados domésticos e os autônomos. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Banco Nacional da Habitação (BNH) foram criados nessa época.

Em 1974, em plena “abertura política” com a revogação do AI-5, com o fim da censura e com o restabelecimento do *habeas corpus* para crimes políticos, o país iniciava a retomada de seus direitos civis e políticos. Em dez anos os brasileiros estariam participando das campanhas pelas eleições diretas e mais uma vez a grande festa do nacionalismo ressurgia:

“Apesar do desapontamento com o fracasso da luta pelas diretas e da frustração com a morte de Tancredo Neves, os brasileiros iniciaram o que se chamou de “Nova República” com o sentimento de terem participado na criação de um país novo. Era uma euforia comparável àquela que marcou os anos de ouro de Juscelino Kubitschek. Certamente era muito mais autêntica e generalizada do que a conquista da Copa de 1970, marcada pela xenofobia e manchada pelo sofrimento das vítimas da repressão.” (CARVALHO, 2004, p.193)

A retomada de direitos não se deu de maneira uniforme. O sistema continuou a beneficiar mais os mais ricos e os mais educados. Os *erros* na escolha de prioridades mostravam o esgotamento das escolhas anteriores: manutenção do endividamento com organismos internacionais, ênfase nas exportações em lugar da construção de um mercado interno, e democratização da política sem qualquer mudança nas prioridades socioeconômicas.

A Constituição de 1988 foi recebida como o coroamento das lutas da sociedade por todos os direitos que ainda não haviam sido contemplados em nenhuma constituição anterior, mas trouxe a descentralização do poder para os municípios sem as devidas reformas estruturais em todos os níveis.

A democratização das instituições criadas pela sociedade civil não resolveu imediatamente as conseqüências desastrosas de escolhas erradas, principalmente no que se referia à alienação cultural, à desigualdade econômica e à violência urbana e rural nas bases estruturais da trajetória do Estado e da sociedade no Brasil.

A construção da “apartação”, fenômeno que direciona a economia para “a produção de bens que exige compradores ricos e a depredação do patrimônio”, já teria começado nos

anos 1960, pois “continuar no rumo da mesma modernidade exige a construção de um sistema de explícita apartação social” (BUARQUE, 1994, p.79-80).

1.5.1 Democracia Participativa

A trajetória da participação popular nas decisões da política pública no século XX tem sido estudada por muitos cientistas. Segundo Boaventura de Souza Santos (2005), a democracia, objeto de uma aspiração revolucionária no século XIX, foi sendo reduzida no decorrer do século XX a “um slogan, adotado universalmente, mas vazio de conteúdo”. O século XX foi “efetivamente um século de intensa disputa em torno da questão democrática” (SANTOS, 2005, p.39). Se, por um lado, após a Segunda Guerra Mundial, o mundo tornou-se favorável à “desejabilidade” da democracia como forma de governo, tornando hegemônico¹⁷ o procedimento eleitoral para a formação dos governos, por outro lado, o debate em torno da estrutura da democracia trouxe à tona as fragilidades desta forma de governo para o enfrentamento das tensões com o capitalismo:

“Haveria, portanto, uma tensão entre capitalismo e democracia, tensão essa que, uma vez resolvida a favor da democracia, colocaria limites à propriedade e implicaria em ganhos distributivos para os setores sociais desfavorecidos.”
(Id. Ibid., p.41)

Esses debates foram influenciados pelos pensadores marxistas que entendiam que nas sociedades capitalistas “não era possível democratizar a relação fundamental em que se assentava a produção material, a relação entre o capital e o trabalho” (Id. Ibid.).

Os debates sobre a democracia na primeira metade do século XX aconteceram diante de duas concepções de mundo na relação com a modernização do Ocidente pós-guerra: a liberal-democrata e a marxista.

¹⁷ Trata-se do conceito “hegemônico” de Gramsci: “Capacidade econômica, política, moral e intelectual de estabelecer uma direção dominante na forma de abordagem de uma determinada questão, no caso a questão da democracia” (Id. Ibid., p.43).

A concepção hegemônica de democracia que respondeu a esses debates já na segunda metade do século XX foi uma concepção de democracia liberal, com a qual se tentou estabilizar a tensão controlada entre democracia e capitalismo:

“Essa estabilização ocorreu por duas vias: pela prioridade conferida à acumulação de capital em relação à redistribuição social e pela limitação da participação cidadã, tanto individual, quanto coletiva, com o objetivo de não “sobrecarregar” demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição.” (Id. Ibid., p.59)

Ao final do século XX, o fim da guerra fria e o aprofundamento do processo de globalização mudaram as discussões sobre as dificuldades estruturais da instalação da democracia em relação aos temas que eram tratados no pós-guerra, quando muitos países em processo de democratização apresentavam enormes variações no papel do Estado no processo de modernização e sua relação com os setores rurais e urbanos.

Os debates giravam em torno do significado estrutural da democracia para os “assim chamados países em desenvolvimento ou países do Sul” (Id. Ibid., p.41), remetendo ao debate entre democracia representativa e participativa.

O problema da forma da democracia e suas variações dominava as discussões, e a concepção hegemônica de democracia também produziu concepções não-hegemônicas da democracia como novas práticas sociais e não mais como um método de constituição de governo. Essas práticas contra-hegemônicas pensariam a democracia como “uma ruptura positiva na trajetória de uma sociedade”, implicando na abordagem dos elementos culturais que a compõem. O procedimento democrático deixaria de ser “um método de autorização de governos” para constituir-se em:

“(…) uma forma de exercício coletivo do poder político cuja base seja um processo livre de apresentação de razões entre iguais. Desse modo, a recuperação de um discurso argumentativo associado ao fato básico do pluralismo e às diferentes experiências é parte da reconexão entre procedimentalismo e participação. Nesse caso, mostram-se patentemente insuficientes os procedimentos de agregação próprios à democracia representativa e aparecem em evidência as experiências de procedimento participativo dos países do Sul, como o orçamento participativo no Brasil ou a experiência dos Panchayats na Índia.” (SANTOS, 2005, p.53)

Segundo Santos, a “reinvenção” da democracia participativa nos países do Sul é fruto dos processos de democratização pelos quais passaram esses países. A incorporação de novos atores e novos temas nas agendas políticas locais redefiniu a “identidade que lhes fora atribuída externamente por um Estado colonial ou por um Estado autoritário e discriminador” (Id. Ibid., p.57)

1.5.2 Democracia Participativa no Brasil

No caso de países como o Brasil, que alternou períodos autoritários e democráticos, há uma ambigüidade no campo democrático em que os grupos mais vulneráveis socialmente e as etnias minoritárias não têm conseguido que seus interesses sejam representados no sistema político da mesma forma que os grupos dominantes ou economicamente superiores.

Foi no processo de redemocratização do país, a partir do final da década de 70, que se criou uma expectativa de que os problemas de desigualdade e exclusão seriam gradativamente resolvidos através da participação organizada da população em movimentos políticos e sociais. O que se viu, porém, foi ainda uma vida política marcada pelo clientelismo e pelo populismo.

Desde a Proclamação da República, o Brasil viveu sob a ameaça constante de golpes e de restrições das liberdades democráticas. Somente a partir dos anos 30, o Estado populista adotou uma política social capaz de garantir certos direitos aos trabalhadores urbanos. Mesmo assim, apenas “trabalhadores de carteira assinada” seriam considerados cidadãos, relegando à condição de não-cidadãos os trabalhadores rurais e os trabalhadores informais.

No início dos anos 60, essa dualidade de cidadania foi contestada pela participação de alguns movimentos sociais, que foram reprimidos pelos governos do regime civil/militar. Mesmo retomando criticamente as lutas no final dos anos 70, os movimentos sociais que lutaram por políticas estruturais para a redistribuição de riqueza não foram capazes de motivar as classes populares e transformá-las de cidadãos passivos em cidadãos ativos, conscientes de seus direitos e das injustiças sociais do país. Neste sentido, o que unia e dava identidade a estes movimentos eram mais que demandas pela cidadania social,

eram também demandas pelo reconhecimento social, pelo direito de existir enquanto cidadãos iguais aos outros membros da sociedade, como demandas por uma “cidadania simbólica” (GOHN, 1997).

Ao final dos anos 80, a força do conservadorismo no país não permitiu que se entendesse às classes populares direitos usufruídos pelos grupos sociais integrados, não obstante os esforços de alguns grupos organizados e ONGs, empenhados em transformar grupos subalternos em protagonistas de suas histórias.

De qualquer maneira, seja pelo processo histórico de formação do imaginário nacional, seja devido às fragilidades e às limitações da participação dos movimentos sociais no Brasil, a visão “dualista” da sociedade nunca desapareceu completamente dos discursos e das políticas públicas. Foucault (1996) denominava “micropolítica” a essa política que se faz nos “espaços micro” da sociedade e que reproduz as forças coercitivas e disciplinadoras das tendências nacionais. As práticas institucionais dos órgãos públicos, ao mesmo tempo em que são influenciadas pela “cultura política” brasileira, reforçam os mecanismos que permitem a ativação de outras práticas sociais excludentes.

As hipóteses de nossa pesquisa indicam que transformações podem ser buscadas no nível micro, nas experiências da participação popular em espaços públicos locais, assim como no nível macro, através de práticas democráticas participativas capazes de influir nas representações sociais hegemônicas. Isso significa também reconhecer que a participação e a constituição de espaços públicos podem ser meios de transformações simbólicas na luta pela hegemonia cultural da sociedade.

Para que isto aconteça, cada setor da vida coletiva deve tentar estabelecer um diálogo permanente entre os atores de toda a sociedade civil e política, objetivando uma demonstração da visão ampliada dos direitos humanos universais que possa alcançar e influir no poder local. Afinal, uma sociedade será mais democrática à medida que tiver mais atores participando das decisões políticas.

1.5.2.1 Poliarquia, Governança Democrática e Capital Social no Brasil

O que assistimos ao final do século XX no Brasil, segundo Santos Júnior (2001) fez parte de um contexto internacional, no qual se destacaram “três fenômenos conexos” nos países da América Latina.

O primeiro refere-se ao processo de “democratização dos Estados nacionais”, que, com o fim dos regimes militares que vigoraram durante anos, assumiram as instituições típicas dos regimes democráticos, como as eleições diretas.

O segundo decorre da absorção do novo padrão de produção baseado “na flexibilidade do trabalho, e à implementação de políticas de ajuste econômico, de nítida orientação liberal-conservadora” (SANTOS JÚNIOR, 2001, p.12)

E o terceiro, quando há a revalorização da esfera local, com a municipalização das políticas sociais e a descentralização administrativa (Id. Ibid.).

A Constituição Federal de 1988 marca o processo de descentralização política no Brasil ao reconhecer os municípios como entes federativos, atribuindo-lhes uma autonomia inovadora em termos político-administrativos. Isso significa que são regidos por uma lei orgânica própria, desde que atendam ao que determina a Constituição Federal e à Constituição do Estado do qual fazem parte. Na verdade, a estrutura nacional do Poder Executivo e do Poder Legislativo se reproduz nos planos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Os municípios são autônomos para determinar sua organização administrativa e são também responsáveis pelas políticas públicas de interesse local. A Constituição Federal ainda determina que aqueles com mais de 20.000 habitantes são obrigados a elaborar o Plano Diretor como “instrumento básico da política de desenvolvimento urbano”¹⁸ e aplicar no mínimo 25% da sua receita na manutenção e no desenvolvimento do ensino pré-escolar e do ensino fundamental¹⁹.

O Brasil é definido em termos políticos como um Estado democrático de direito²⁰, e a soberania popular afirmada e exercida por meio de representantes eleitos por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, ou diretamente através da aprovação de três institutos legais: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei.

¹⁸ CF, Art.182

¹⁹ CF, Art. 211 e 212

²⁰ CF, Art. 1º

A participação popular é prevista na gestão das políticas sociais²¹ por parte de organizações representativas da sociedade civil, regulamentadas por leis federais específicas para cada política setorial, como o Estatuto da Criança e do Adolescente ou o Estatuto do Idoso. Na verdade, a CF instituiu o princípio da democracia semidireta, combinando a representação pela eleição direta com a participação popular nas decisões em órgãos denominados “conselhos”, regulamentados por leis federais específicas para as políticas sociais em todos os níveis.

Quanto aos direitos, a Constituição Federal articulou de forma inseparável os direitos e liberdades civis, sociais e políticos, considerados fundamentais para a democracia. Algumas dessas características para o plano local estão determinadas pelo regime nacional, como as regras para o processo de elegibilidade para as principais posições no governo, o direito universal de votar e ser votado e muitas das garantias legais efetivas de liberdade.

As poucas possibilidades de intervenção dos Estados nos Municípios referem-se ao orçamento público nas questões de dívidas, contingenciamentos, prestação de contas ou não-cumprimento da Constituição Estadual, sendo competência do Tribunal de Justiça determinar tais irregularidades. Portanto, todas as definições do sistema legal de natureza nacional favorecem a dinâmica política das cidades brasileiras, possibilitando a discussão sobre as condições para a instituição de modelos de governança democrática que favoreçam a participação social própria do sistema poliárquico de democracia.

Alguns estudos como o de Gohn (2001) afirmam, portanto, que a Constituição Federal de 1988 representou, em algumas dimensões, um avanço para uma “nova institucionalidade pública”, trazendo duas importantes mudanças para a construção das políticas públicas, como a descentralização pela transferência de responsabilidade decisória para os Estados e Municípios, e acima de tudo o caráter conselhistas e participativo da elaboração das políticas públicas.

Acredita-se que os conselhos gestores inaugurados nessa nova institucionalidade pública seriam também nova expressão fundamental das mudanças, para que estes organismos, através de espaços públicos como as conferências promovidas nos diversos níveis e nas diversas políticas, pudessem inaugurar um dos elementos fundamentais para a constituição da “poliarquia” no Brasil: a possibilidade da consolidação da governança democrática.

²¹ CF, Art. 204

Nosso estudo fundamenta os conceitos de governança e poliarquia com base em Santos Júnior (2001), que define “governança democrática” como os “novos padrões de interação entre as instituições governamentais e a sociedade, baseados na ampla inclusão social e no alto grau de participação social”. Os padrões referidos por ele são os arranjos institucionais que coordenam e regulam a relação entre governo e os atores sociais em um sistema político democrático que, na forma “poliárquica”, referem-se à “institucionalização da competição pelo poder e a extensa participação política”. Esta extensa participação política é condição no nível local dos municípios para que a descentralização administrativa proposta pela Constituição Federal possa ocorrer:

“Os municípios diferem muito, tanto na forma como são garantidos os direitos sociais, civis e políticos aos seus cidadãos – se de bloqueio ou de ampliação desses direitos –, como no grau de desigualdades socioeconômicas, em termos de renda, educação e acesso aos equipamentos e serviços urbanos. Essas diferenças provocam grandes conseqüências na proporção de pessoas habilitadas a participar das esferas públicas e, portanto, nas possibilidades de se constituírem governos locais com ampla participação na dinâmica política municipal.” (SANTOS JÚNIOR, 2001, p.94)

Os municípios brasileiros diferem também quanto à cultura cívica, à dinâmica da formação da sociedade civil e à constituição das esferas públicas, identificando o grau de associativismo necessário para que aconteçam as possibilidades concretas de participação nos moldes da governança democrática.

Embora a Constituição Federal tenha propiciado aos municípios novas atribuições e responsabilidades para resolver as demandas e questões locais, acreditamos também que no Brasil ainda há a tentativa de encontrar algumas respostas para o hibridismo da convivência de padrões poliárquicos de democracia e a baixa capacidade participativa da população.

Somente o “entrelaçamento entre o sistema legal e a dinâmica democrática” proposta na descentralização do poder aos municípios não é suficiente para dar conta da “habilitação” dos cidadãos para a participação na construção das políticas públicas necessárias ao atendimento das demandas locais, visto por Santos Júnior:

“Ou seja, a habilitação diz respeito às condições necessárias ao exercício da autonomia requerida pela condição de sujeito dotado de razão e capaz de tomar decisões em termos dos seus interesses. Assim, uma das dimensões fundamentais do entrelaçamento entre o sistema legal e a dinâmica democrática está ligada exatamente à atribuição e às condições do exercício efetivo dos direitos sociais, que incidem diretamente sobre o grau de inclusão social dos cidadãos na dinâmica democrática local.” (Id. Ibid., p.91)

Os municípios têm tentado encontrar maneiras de enfrentar os problemas de pobreza com políticas de redistribuição de recursos expressas em novas prioridades nos orçamentos públicos. Contudo, ressalta Santos Junior, a questão da participação política não pode ser abordada somente pelo aspecto da habilitação quanto ao acesso aos direitos de cidadania e ao enfrentamento das desigualdades sociais: duas outras dimensões estão associadas – a cultura cívica e a conformação das esferas públicas de participação política popular.

O autor questiona “as condições para a existência de uma cultura cívica adequada” ao desenvolvimento da ação coletiva no plano local, como também “as condições político-institucionais que podem favorecer a superação dos problemas da ação coletiva e desenvolver uma comunidade cívica” (Id. Ibid., p.105).

Como respostas para essas questões, outros estudos de Gohn (2005) trazem conclusões que permitem fundamentar a certeza de que uma sociedade democrática só acontece pelo caminho da participação, e que, se não se muda a sociedade apenas no plano micro, é “a partir do plano micro que se dá o processo de mudança e transformação social” (GOHN, 2005, p.60).

Para a autora, também é no plano local que se concentram as forças e respostas da comunidade, o que constitui o “poder local”, fonte do “capital social” – ao proporcionar autoconfiança e emancipação aos indivíduos de uma localidade, para que possam superar suas dificuldades e demandas. O poder local e as possibilidades emancipatórias não existem previamente, mas podem ser organizados, fortalecidos ou instituídos desde que sejam respeitadas as culturas e diversidades locais nas conformações de espaços públicos de participação, como os tratados nessa pesquisa.

Putnam (1996) refere-se ao “capital social” em seu estudo sobre o desenvolvimento político das regiões da Itália, estabelecendo uma conexão entre o grau de cultura cívica de uma comunidade e a qualidade de sua “governança”. Para o autor, a origem do maior desenvolvimento do Norte italiano encontra-se nas organizações que têm origem há quase

mil anos, como os coros de Igreja e as sociedades de ajuda mútua baseadas no associativismo horizontal e com alto grau de participação cívica. O capital social refere-se, portanto, ao “conjunto de normas de confiança mútua, às redes de cooperação, aos mecanismos de sanção e às regras de comportamento que podem melhorar a eficácia da sociedade na solução de problemas que exigem a ação coletiva” (PUTNAM, 1996).

O capital social seria, para ele, um “bem público”, um verdadeiro subproduto de outras atividades sociais, fundado em redes horizontais e nas relações de confiança. Enquanto nas regiões situadas ao Norte da Itália predominaram a tradição cooperativa e os laços de solidariedade horizontal e de confiança, na região Sul houve ênfase nas relações verticais, caracterizadas pela concentração de poder de proprietários de terra, menor participação social, incapacidade de os indivíduos agirem coletivamente e maior alocação de oportunidades individualistas, os quais explicariam o atraso e as maiores desigualdades sociais dessa parte da Itália.

O estudo de Abu-El-Haj (1999) sobre capital social trata o ponto de vista de Putnam como de profundo ceticismo, quando associa as possibilidades de avanço democrático à existência de ingredientes culturais naturais a certas sociedades:

“O associativismo horizontal é explicado por Putnam como uma continuidade linear das formas originais de organização da localidade. A polêmica em torno da obra de Putnam reside justamente nessa explicação. Associando as possibilidades de avanço democrático à existência de ingredientes culturais a certas sociedades, o autor destituiu a grande maioria dos países em desenvolvimento da possibilidade de alcançar a civilidade. O culturalismo da obra indiretamente condena civilizações inteiras às oligarquias e ao atraso econômico permanente.” (ABU-EL-HAJ, 1999, p.71)

Evans (1996) procurou representar uma alternativa à visão “culturalista” de Putnam, enfatizando o papel decisivo da burocracia estatal na formação de capital social, no sentido de que a função do Estado passaria da ação reguladora da interação social para a de indutor e mobilizador do capital social, ligando cidadãos e mobilizando as agências públicas a aumentarem a eficiência governamental, a partir de uma sinergia entre o Estado e a sociedade civil como um conjunto de relações que ultrapassa a divisão “público-privado”.

Evans questiona a possibilidade desta “sinergia” depender primariamente de traços socioculturais preexistentes e com origens históricas. Se assim fosse, muitas culturas

seriam deixadas de lado. Experiências satisfatórias têm mostrado que o importante é a interação entre iniciativas de políticas sociais do Estado e a mobilização social, a partir do patrocínio de um Estado reformista. Para o autor, a sinergia fracassa quando não é forte o engajamento das instituições públicas. Nesse sentido, a sinergia entre Estado e sociedade pode criar um círculo virtuoso de mudança institucional.

Em suma, os dois cientistas convergem para a mesma questão: o capital social não é simplesmente um atributo cultural cujas raízes só podem ser plantadas ao longo de muitas gerações. Ele pode ser criado – desde que haja organizações suficientemente fortes para sinalizar aos indivíduos algumas alternativas para comportamentos políticos convencionais.

Para trabalhar com o conceito de capital social é preciso medir não apenas a quantidade, mas também a qualidade de capital social em variadas escalas, entendendo a concepção de capital social que supõe que as relações horizontais de participação, cooperação, confiança e solidariedade contribuem para a criação e/ou o fortalecimento do capital social da sociedade e, conseqüentemente, facilitam o desenvolvimento do bem-estar da coletividade.

É necessário também compreender que a participação coletiva é elemento fundamental do capital social de uma sociedade, sendo de vital importância a existência de regimes políticos democráticos capazes de dotar o Estado de uma cultura democrática, que crie instrumentos favoráveis ao acesso às informações sobre a agenda pública e o controle da sociedade. Afinal, cabe ao Estado democrático promover ações criativas que induzam à otimização dessas relações, por meio da sinergia entre governo, comunidade e mercado. Assim, o capital social aumentará, e poderá contribuir para a autonomia da sociedade na garantia de seu bem-estar social.

Entende-se também que o capital social não é único para o desenvolvimento de uma sociedade, e não deve ser o único indicador de participação democrática na construção das políticas públicas. O bem-estar econômico e social é resultado da combinação de indicadores de condições naturais e ambientais; das condições de acesso à saúde e conhecimento; do acesso a recursos monetários e a trabalho. Logo, a interação do capital social com as demais formas de capital (natural, humano e financeiro) pode influenciar positivamente no desenvolvimento amplo da sociedade e da sua participação em qualquer área.

Santos Júnior (2001) acredita também que a formulação de Putnam (1996) pode ser articulada com a visão de Bourdieu (1996), na concepção de que sistemas de participação

podem ser compreendidos como a “esfera pública mobilizada”, que constitui os meios institucionais, aos quais se refere Bourdieu, necessários para o desenvolvimento da “virtude cívica e da moral na política”.

Se o desempenho das instituições democráticas é condicionado pelos contextos social e histórico, é esse espaço social recortado por diversos campos como o familiar, econômico, político, cultural, artístico etc., que determinam as categorias de percepção e os valores, como os *habitus* dos agentes de uma determinada sociedade.

Para Santos Júnior, o modelo de governança democrático é um padrão de interação entre governo e sociedade baseado na igualdade de direitos e na participação política, e “depende de um conjunto de valores cívicos (confiança, cooperação, ética e interesse público) materializados em normas e sistemas de participação, que são aqui denominados capital social.” (SANTOS JÚNIOR, 2001, p.117)

Entende-se, por fim, que o capital social é um dos elementos fundamentais de habilitação para a participação social e política dos indivíduos em uma sociedade. No nível municipal, a dinâmica de construção das políticas públicas será mais democrática e pode ser dimensionada pelo grau de capital social compartilhado pelos cidadãos e pelos diferentes atores da área de atuação daquela política.

Logo, o modelo de governança democrática nos municípios requer, por um lado, “cidadãos autônomos” com oportunidades e direitos iguais; por outro, faz-se necessário um contexto social de espaços públicos mobilizados, caracterizados pela cultura cívica, com capital social.

Santos Junior (2001), ao citar Bourdieu, observa que somente “a moralização da política” diante dos processos de corrupção e do clientelismo, com agentes públicos interessados no bem público, poderia trazer mudanças nas instituições democráticas para a abertura de canais de participação e de interação entre governo e sociedade.

“O funcionamento de canais de participação democrática pode contribuir para que os diversos ‘campos sociais’ incorporem no seu próprio funcionamento valores e formas capazes de criar e desenvolver capital social, que geram agentes dotados de disposição ética, de valores cívicos e de solidariedade social.” (Id. Ibid., p.118)

É na esfera local, com suas limitações de competência e suas possibilidades de autonomia, que residem as oportunidades de constituição de espaços públicos que podem dar expressão ao capital social para a superação dos entraves nos caminhos para a participação popular, na construção da Política Pública em todas as áreas.

2

SITUAÇÃO DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO BRASIL

Conforme o capítulo anterior, o processo de redemocratização do Brasil, a partir do final da década de 1970, gerou uma expectativa de que os problemas de desigualdade e exclusão seriam gradativamente resolvidos através da participação organizada da população em movimentos políticos e sociais. Tais esperanças foram colocadas no texto da Constituição de 1988, recebido como o coroamento das lutas da sociedade por todos os direitos que ainda não haviam sido contemplados em nenhuma constituição anterior.

Particularmente, a Constituição iniciou no Brasil o cumprimento das normativas internacionais para a preparação do texto da Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente, ao comprometer-se com a melhoria significativa dos indicadores de qualidade de vida da infância e adolescência.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, lei federal criada em 1990, refletindo o conteúdo da Convenção dispôs sobre a proteção integral e o desenvolvimento saudável deste segmento da população, assegurando uma Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente²² comprometida com os valores de uma sociedade mais democrática, e, principalmente, não violadora de direitos.

Embora o país tenha avançado muito desde aquela época, os números de violações dos direitos da infância e adolescência ainda são preocupantes.

Alguns estudos e publicações nacionais e internacionais contribuem para que governo e sociedade civil possam ter maior acesso às informações secundárias que

²² ECA - Art. 86: “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.”

contribuem com a produção de conhecimento para a formação da agenda de construção da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente.

De acordo com o Relatório da Situação Mundial da Infância 2006²³, do UNICEF, o Brasil tem 61 milhões de crianças e adolescentes, sendo 23,1 milhões de crianças entre zero e seis anos; 27,2 milhões de crianças e adolescentes entre sete e quatorze anos; e 10,7 milhões entre quinze e dezessete anos vivendo em situação de pobreza. Este panorama foi apresentado através dos indicadores que compõem o conceito de pobreza como uma ameaça à infância: renda familiar, mortalidade infantil, acesso a educação, a saneamento e a água potável.

A taxa de mortalidade infantil, por exemplo, que é considerada como o indicador do primeiro direito humano violado, o direito à vida, mostra que se importantes avanços ocorreram no Brasil, muitos desafios ainda terão que ser superados.

Nesse item especificamente estamos à frente das médias estimadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) para a Ásia (32,8%), África (27,9%) e América Latina (8,3%). No período de 1994 a 2004, houve uma queda de 32,6%, chegando a 26,6 por mil nascidos vivos. Mas o Brasil ainda tem a terceira maior taxa de mortalidade infantil da América do Sul.

Além da mortalidade infantil, o país tem outros desafios, como a universalização do direito ao registro civil de nascimento e a oferta de pré-natal e parto de qualidade para as gestantes. O registro de nascimento, medida fundamental para garantir a cidadania e os direitos do recém-nascido, está longe da universalização.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)²⁴, a cada ano quase 750 mil crianças, mais de 1/5 do total de recém-nascidos, completam o primeiro ano de vida sem serem registradas. Sem o registro civil, a criança não existe perante o Estado e não pode alcançar serviços e benefícios garantidos por lei.

O relatório do UNICEF denunciou também o crescente número de meninas e jovens vítimas da epidemia do HIV/AIDS. Quase metade das 17,4 mil infecções entre crianças e adolescentes é causada por transmissão vertical, apesar dos importantes avanços no enfrentamento da infecção na gestação e no parto.

Conforme dados do Ministério da Saúde/Programa Nacional de DST/AIDS, a taxa de incidência por 100 mil habitantes foi de 1,6% para adolescentes meninos (com idades

²³UNICEF. Relatório Anual da Situação Mundial da Infância. Disponível em <<http://www.unicef.org/>>.

²⁴ Dados disponíveis em <<http://www.ibge.org.br/>>.

entre 13 e 19 anos), enquanto para as adolescentes meninas era de 2,1% no mesmo ano, na mesma faixa etária.

O IBGE, associado a outras fontes²⁵, fornece dados sobre o número de crianças e adolescentes trabalhando em situações de insalubridade até 2005:

- 0,3 milhão entre crianças entre 5 a 9 anos;
- 1,9 milhão entre crianças e adolescentes de 10 a 14 anos;
- 0,86 milhão entre adolescentes com 15 anos;
- 2,4 milhões entre adolescentes de 16 a 17 anos.

Cerca de 1,2 milhão de crianças e adolescentes estava trabalhando em serviços domésticos, e a metade não tinha vínculos empregatícios. A maioria era de meninas negras ou pardas que começaram a trabalhar entre 10 e 12 anos, por mais de 8 horas diárias, em troca da casa e comida ou de salários em torno de R\$ 40,00²⁶.

O trabalho infantil doméstico ainda é uma prática comum nas famílias em que as mães já foram trabalhadoras domésticas precoces. Pesquisas revelaram que, até 2005, 4% delas sofreram maus-tratos e abusos naqueles ambientes.

As rotas de exploração sexual também foram pesquisadas pela Organização Mundial do Trabalho (OIT)²⁷, totalizando um número de 241 rotas terrestres, marítimas e aéreas para a exploração e o tráfico de mulheres, adolescentes e crianças. São apontadas as regiões Norte e Nordeste do Brasil, combinadas com as fronteiras para o Paraguai e a Argentina. Muito frequentemente, esse tráfico estava ligado ao de armas e drogas, envolvendo redes internacionais.

O número de crianças que viviam em abrigos chegava a 20 mil em todo o País, em 2005. A maioria era de meninos, afrodescendentes, entre sete e quinze anos. Os dados são de levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) juntamente com a Secretaria Especial de Direitos Humanos²⁸.

De acordo com o estudo, as crianças e adolescentes estavam em 626 abrigos pelo país, 86,7% com famílias, sendo que 58% mantêm vínculos familiares e somente 5% estavam impedidos judicialmente de contatar os parentes. Entre as causas que levaram essas crianças aos abrigos, a pobreza é a mais citada (24,2%), seguida de abandono

²⁵ PNAD Trabalho Infantil 2001- IBGE/OIT, disponível em <<http://www.ibge.gov.br/>>.

²⁶ Disponível em <http://www.pgt.mpt.gov/trab_inf/domestico/index.html>.

²⁷ Disponível em PNUD Brasil <<http://pnud.org.br/>>.

²⁸ Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br/sedh/>>.

(18,9%), violência doméstica (11,7%), dependência química dos responsáveis, incluindo alcoolismo (11,4%), vivência na rua (7%) e orfandade (5,2%).

A Secretaria Especial de Direitos Humanos informava também que, até 2005, aproximadamente 10 mil ocorrências de desaparecimento de crianças e adolescentes foram registradas anualmente nas delegacias de polícia do país, com um percentual significativo, entre 10% e 15%, em que crianças e adolescentes permanecem desaparecidos por longos períodos de tempo ou jamais são reencontrados.

Quanto à violência urbana, o relatório do UNICEF denunciava a morte anual de 14 mil adolescentes entre 12 e 18 anos no país em conflitos armados, apontando a necessidade de encontrar formas de enfrentar o crescente número de mortes violentas entre os adolescentes. O rompimento do ciclo da impunidade desses crimes, o aumento da oferta de serviços urbanos que incluíssem educação formal, atividades complementares à escola, e possibilidades de construção de projetos de vida foram algumas ações apontadas como urgentes pelo relatório.

Ao longo das últimas décadas, o Brasil vem promovendo políticas sociais importantes e muitas delas estão relacionadas ao aumento da conscientização para o atendimento dos direitos infanto-juvenis, reconhecidos e priorizados na Constituição Federal e no Estatuto.

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares e os Conselhos setoriais (como os de Assistência Social, Educação ou Saúde) fazem parte da mudança institucional surgida após a redemocratização do País. São órgãos que garantem mais transparência e participação nas decisões de políticas públicas, tanto abrindo espaço para a atuação direta, por meio da escolha de representantes para os Conselhos dos Direitos, quanto intermediando as necessidades da população e os serviços públicos correspondentes, como nos Conselhos Tutelares.

Embora os Conselhos sejam peças fundamentais na estrutura institucional criada para defender os direitos das crianças, é preciso garantir que eles funcionem efetivamente em todos os municípios e unidades da Federação.

Segundo dados do Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência (SIPIA) do governo federal, em julho de 2005 havia 4.260 Conselhos Tutelares e 4.561 Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente para um total de 5.560 municípios brasileiros. Mesmo onde eles já foram criados existem problemas, como falta de estrutura e falhas no funcionamento. A articulação entre os diferentes conselhos de políticas públicas e o Poder

Executivo é importante para garantir o atendimento integral dos direitos da criança. Mas, se não houver dotação suficiente de recursos para as políticas públicas e se esses recursos não forem efetivamente aplicados na execução orçamentária, nenhuma política será efetiva.

Um dos grandes problemas referentes ao orçamento público tem sido o contingenciamento de recursos. Muitas vezes o governo simplesmente deixa de liberar verbas previstas para as políticas para o atendimento dos direitos da infância e adolescência no orçamento público. Em outras situações, acaba depositando os recursos apenas nos últimos meses do ano, o que dificulta a execução de uma política planejada. A preocupação com os direitos da criança deve estar presente na elaboração e na execução das Leis Orçamentárias²⁹ dos três níveis da administração pública. Para a execução das políticas voltadas à infância e adolescência, é fundamental a garantia dos recursos necessários à aplicação do Plano de Proteção Integral, com seus programas e projetos, na forma determinada pelo Estatuto; e, em todas elas, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente deve garantir³⁰ as devidas dotações orçamentárias visando à proteção integral de crianças e adolescentes.

²⁹ A Constituição Federal de 1988 introduziu dois novos instrumentos do planejamento além da Lei Orçamentária Anual (LOA): a Lei do Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Essas três leis orçamentárias têm, basicamente, os ciclos ou etapas de elaboração, aprovação, execução e controle. O Plano Plurianual (PPA), previsto pelo artigo 165 da CF, I, § 1º, deve conter o Plano de Ação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente bem como o Plano de Aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, observando: que deve prever obrigatoriamente investimentos que ultrapassem um ano (art. 167, § 1º, CF) e estabelecendo, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada; que deve ter a duração de quatro anos; que deve ser enviado ao Legislativo até o dia 31 de agosto de primeiro ano de mandato ou conforme estabelecer cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), prevista pelo artigo 165, II, § 2º, da Constituição Federal, deve incluir as diretrizes e metas do Plano do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, visando a garantia de recursos para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. A LDO deve ser elaborada e enviada ao Legislativo pelos respectivos governos executivos de cada esfera governamental até o dia 15 de abril de cada ano ou conforme determinar cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal, estabelecendo, para o período de um ano, as metas e prioridades da administração pública, as orientações para a elaboração da Lei Orçamentária Anual, entre outras determinações. A Lei Orçamentária Anual (LOA), prevista pelo artigo 165 da Constituição Federal, inciso III, deve conter o Plano de Atendimento ou de Proteção Integral, com as receitas e despesas do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, condensadas no Plano de Aplicação, seguindo a classificação funcional/programática. A LOA deve ser elaborada e enviada ao Legislativo pelos respectivos governos executivos de cada esfera governamental até 31 de agosto ou conforme determinar cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal, estabelecendo para o período de um ano, a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política, as prioridades e o programa do governo. Atualmente a Lei Orçamentária é de caráter autorizativo, dando permissão ao Governo para fazer certas despesas, se houver recursos disponíveis. Mas, havendo recursos, o previsto deve ser realizado, tanto que é considerada “infração político-administrativa”, sujeita a cassação de mandato, “descumprir o Orçamento aprovado para o exercício financeiro” (Decreto-Lei nº. 201/67, art. 4º, IV).

³⁰ Resolução Nº. 105 do CONANDA. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/sedh/conanda/>>

O Conselho Tutelar também tem como atribuição³¹ assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, podendo, para tanto, articular-se com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Para cumprir as determinações de prioridade à infância presentes na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, é importante haver recursos para financiar políticas que cumpram essas determinações. O Estatuto também previu um Fundo Especial – o Fundo para a Infância e Adolescência ou Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente³², que deve ser vinculado aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgãos responsáveis por gerir e fixar critérios de utilização e planos de aplicação para a execução da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Entendendo que não existe prioridade absoluta sem prioridade orçamentária, o CONANDA criou uma metodologia, o Orçamento Criança e Adolescente³³, que é um monitoramento do conjunto de atividades e projetos em orçamentos públicos que se destinam, exclusiva ou prioritariamente, a crianças e adolescentes, e tem a finalidade de identificar todas as ações governamentais e não governamentais presentes nas leis orçamentárias destinadas à criança e ao adolescente, evidenciando, portanto, o grau de prioridade dado ao segmento.

³¹ Lei Nº. 8.069/90, Art. 136, inc. IX

³² O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente é uma das diretrizes da política de atendimento, segundo o art. 88, inciso IV do Estatuto da Criança e do Adolescente, e constitui-se num Fundo Especial, composto de recursos provenientes de várias fontes, principalmente do Poder Público. Os recursos do Fundo Especial são provenientes de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, destacando-se as seguintes características: adoção de normas peculiares de aplicação; aporte de recursos financeiros reservados para o suprimento de um determinado setor prioritário; universalidade de receitas vinculadas a despesas específicas. A lei que instituir o Fundo Especial poderá determinar normas peculiares de controle e prestação de contas, sem elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente. Conforme estabelece a Constituição Federal, o Fundo somente poderá ser instituído por lei, aprovada pelo Poder Legislativo. A Lei instituidora deverá determinar, no mínimo, seus objetivos, a receita, a destinação dos recursos, a qual órgão está vinculado e a sua gestão. O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente poderá ser criado juntamente com o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar (Lei nº 4.320/64, Art. 71-74) (Constituição Federal, Art. 167, inciso IX).

³³ O Orçamento Criança e Adolescente não é um orçamento paralelo aos orçamentos públicos, e constitui uma forma transparente de demonstrar qual o montante de recursos utilizados nas ações destinadas exclusiva ou prioritariamente à criança e ao adolescente. Sua metodologia básica é evidenciar no orçamento público, em cada órgão, o orçado, o empenhado e o efetivamente executado, no que se refere às políticas e programas voltados à criança e ao adolescente. Deve ser organizado por meio de uma ampla participação de membros do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, dos Fóruns e Frentes dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Conselho Tutelar e de outras organizações, mobilizadas e articuladas pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução nº. 105 do CONANDA. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/sedh/conanda/>>.

Ao elaborar suas peças orçamentárias, é fundamental que o Executivo e o Legislativo ouçam o que a sociedade tem a dizer, principalmente nos espaços públicos das conferências de direitos, através da experiência em ONGs e dos beneficiários dos programas executados por essas ONGs. Assim, conseguirão definir as prioridades com mais clareza e somar esforços com as iniciativas de caráter não governamental, otimizando a distribuição dos recursos.

Atualmente, o CONANDA está em processo de consulta pública para o texto final dos Parâmetros para a Criação e Funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, texto que disporá sobre os referenciais e limites legais que devem nortear a criação e o funcionamento dos Fundos, a serem respeitados pela legislação específica, regimentos internos e normas correlatas, bem como pelos membros dos Conselhos e pelo Poder Executivo respectivo, em obediência às regras e princípios estabelecidos pelo ECA e Constituição Federal.

2.1 A INFÂNCIA NO BRASIL

A Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Estatuto reconheceram que as crianças e adolescentes são sujeitos de direito. Isto significa que o governo tem a responsabilidade e a obrigação de oferecer acesso a serviços de qualidade para a infância e adolescência. Porém, entendemos que constitucionalmente não se trata de uma atribuição apenas do governo, mas também da família e da sociedade em geral, que devem ter responsabilidade com a proteção das crianças e dos adolescentes. É consenso entre especialistas que a família é o primeiro espaço de proteção para a garantia da sobrevivência, do desenvolvimento e da proteção integral da criança, independentemente do arranjo familiar.

As transformações na sociedade contemporânea, tratadas no capítulo anterior do presente trabalho, têm provocado mudanças na trajetória da produção de conhecimento da humanidade sobre as várias etapas do desenvolvimento humano e principalmente da infância. O reconhecimento do significado da infância e dos direitos da criança em seus primeiros anos de vida vem sendo tratado como assunto prioritário por governos, organismos internacionais e organizações da sociedade civil, em um número cada vez

maior de países, que em geral tratam da primeira infância através dos indicadores de mortalidade infantil, nutrição, saúde e as relações entre infância, família e pobreza.

Os primeiros anos de vida são caracterizados por um rápido e significativo desenvolvimento físico e mental. Tais aspectos têm sido considerados como a base para a aquisição do conhecimento e da socialização no futuro. Nesse contexto, os serviços de educação para a população infantil³⁴ assumem um papel importante e, em complemento à ação da família, devem proporcionar condições adequadas de desenvolvimento físico, emocional, cognitivo e social da criança.

A garantia do direito à educação em creches e pré-escolas públicas de qualidade é um dos aspectos mais importantes para se construir uma sociedade mais igualitária. Assim, cada vez mais políticas públicas que propiciem a qualidade da educação infantil se afirmam como a etapa inicial do processo para a formação do cidadão.

A relevância atribuída à saúde, à assistência e à educação da criança em seus primeiros anos de vida corresponde, portanto, ao reconhecimento do papel fundamental deste período no desenvolvimento integrado de todas as potencialidades do ser humano, não apenas no que diz respeito “às dimensões intelectuais e cognitivas, mas também ao equilíbrio emocional e à sociabilidade, essenciais para a formação da pessoa e do cidadão”, de acordo com o Plano Nacional de Educação (PNE)³⁵.

Nesse contexto, vale lembrar a base da doutrina do Estatuto, que segue a concepção da Proteção Integral abordada na introdução deste trabalho. O direito ao desenvolvimento da sociabilidade da criança como cidadã implica, principalmente, em se cumprir alguns direitos fundamentais, como:

- Direito à vida e à saúde, que requer o desenvolvimento de políticas que permitam um desenvolvimento sadio e digno. Isso envolve a ampliação de programas de pré-natal, condições de amamentação, apoio na gestação e na fase de amamentação e atendimento especializado às crianças com deficiência e proteção contra os maus-tratos.
- Direito à liberdade, ao respeito e à dignidade, que requer o desenvolvimento de políticas que reconheçam a criança como um ser em desenvolvimento, que assegurem todos os direitos dispostos pela Constituição e pelas leis complementares.

³⁴ Declaração Mundial sobre Educação para Todos, de 1990, aprovada em Jontien, na Tailândia, ao afirmar que a aprendizagem se inicia com o nascimento. Dez anos mais tarde confirmada no Fórum Mundial de Educação, realizado em Dakar, Senegal (2000) Disponível em <<http://www.unicef.org/>>

³⁵ PNE – Plano Nacional de Educação – 2001. Ministério da Educação <<http://www.mec.gov.br/>>

Os avanços e desafios quanto à situação da infância brasileira também refletem-se em números na mais recente edição do Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI)³⁶, produzido pelo UNICEF³⁷ com o apoio do IBGE.

O documento apresenta a comparação entre o IDI de 1999 e o de 2004 nos Municípios e Estados:

“O ranking estadual dos municípios, segundo o IDI, ajuda a reconhecer os esforços realizados em grande parte das localidades e incentiva as administrações e as comunidades locais e acelerar os seus esforços em prol da criança. A análise do IDI revela que houve melhorias substanciais nas condições oferecidas às crianças brasileiras em muitos dos municípios. O sucesso de diversas políticas públicas para a infância indica que o País tem condições de superar as adversidades – e, com isso, dar condições de vida adequadas a cada criança e adolescente.” (UNICEF, 2006)

No texto ainda são apresentados os Objetivos do Milênio³⁸ relativos à infância e à adolescência, que foram adaptados e incluídos no Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente, lançado em 2003 pelo governo brasileiro.

Sob estas perspectivas, o IDI incorpora variáveis relacionadas à:

- Oferta de serviços de saúde;

³⁶ “Os conceitos de desenvolvimento infantil e desenvolvimento humano são complexos e envolvem dimensões nem sempre fáceis de expressar em um índice. A idéia de criar um Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI) surgiu da necessidade de promover e desenvolver políticas públicas orientadas para os primeiros seis anos de vida da criança, período em que se formam grande parte das capacidades cognitiva, emocional, social e de desenvolvimento físico da pessoa. Nesse sentido, o IDI é mais um instrumento que contribui para a formulação e o monitoramento de políticas públicas orientadas à primeira infância, que o Brasil pode usar para alcançar os compromissos assumidos na Declaração do Milênio, em 2000. Esse documento originou os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que 191 Estados-membros das Nações Unidas se comprometeram a alcançar até 2015. Por sua desagregação municipal, o IDI é particularmente útil para mobilizar recursos e vontade política, no processo de descentralização e municipalização das políticas e dos serviços destinados ao desenvolvimento infantil. A Declaração e os Objetivos do Milênio foram pautados por diversos acordos e instrumentos jurídicos internacionais, como a Convenção sobre os Direitos da Criança, cujos princípios e conteúdo no Brasil estão traduzidos no Estatuto da Criança e do Adolescente.” (UNICEF, 2006)

³⁷ UNICEF. Relatório Anual da Situação Mundial da Infância. Disponível em <<http://www.unicef.org/>>.

³⁸ Até o ano de 2015, os 191 membros das Nações Unidas, na Assembléia Geral das Nações Unidas de 28/9/2000, comprometeram-se a cumprir oito objetivos (disponível em <<http://www.unicef.org.br/>>):

1. Erradicar a extrema pobreza e a fome;
2. Atingir o Ensino Básico Universal;
3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres;
4. Reduzir a mortalidade infantil;
5. Melhorar a saúde materna;
6. Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças;
7. Garantir a sustentabilidade ambiental;
8. Estabelecer uma Parceria Mundial para o desenvolvimento.

- Oferta de serviços de educação;
- Cuidado e proteção que a família deve proporcionar à criança nos primeiros anos (representados pelo nível de escolaridade do pai e da mãe).

Para compreender a análise do IDI é preciso considerar que, no planejamento de metas de políticas relativas às crianças com alcance de médio e longo prazos, deve-se levar em conta o comportamento demográfico da população brasileira. Por isso, apresenta-se inicialmente a representatividade das crianças de até seis anos.

As estatísticas recentes vêm mostrando alterações no desenvolvimento etário da população brasileira. As duas maiores tendências são a redução da proporção de crianças e jovens e o crescimento da parcela de pessoas idosas.

Segundo o IBGE³⁹, em 1980, as crianças menores de seis anos representavam 18,9% da população; em 1991, sua participação reduziu-se para 15,9%, chegando à porcentagem de 13,6% em 2000. Tal processo, conforme avaliação do próprio IBGE, foi resultado da combinação de um conjunto de fatores, como “a intensa urbanização, a queda da taxa de fecundidade, os avanços tecnológicos nos meios de comunicação, além do ingresso maciço de mulheres no mercado de trabalho, ocasionando uma demanda significativa de serviços relativos à primeira infância” (BRASIL, 2000).

No Brasil, até 2005 havia cerca de 23 milhões o número de crianças na primeira infância. A participação de crianças de até seis anos no Norte e Nordeste era superior à das demais regiões. Em especial nos Estados do Amapá, Roraima, Acre e Amazonas, justamente na região com menor desenvolvimento econômico do País, esse grupo representa cerca de 1/5 da população total de cada Estado que a compõe.

A comparação do IDI referente ao ano de 1999 com o de 2004 demonstra que no período entre o cálculo dos dois índices houve um aumento importante de (0,61) para (0,67)⁴⁰, apresentando acréscimo de quase 10%. Entretanto, para efeito de interpretação,

³⁹ Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000. Disponível em <<http://www.ibge.org.br>>.

⁴⁰ Foram encontradas divergências de valores na validação dos dados utilizados e divulgados em 2001. Então, decidiu-se recalcular o IDI 1999 para possibilitar a comparação com o índice de 2004. Além disso, houve alteração da fórmula de cálculo dos indicadores “percentual de crianças de até 3 anos matriculadas em creche”, do Inep/MEC, e “percentual de crianças vacinadas contra sarampo”, do Ministério da Saúde. Manteve-se o percentual de crianças de 4 a 6 anos no pré-escolar, enquanto o indicador de sarampo foi substituído pelo percentual de crianças vacinadas com DTP (1999) e tetravalente (2004), que passou a fazer parte do cálculo do IDI por orientação e recomendação do Ministério da Saúde, devido à sua maior representatividade. Os dados foram especialmente enviados ao UNICEF pelo Ministério da Saúde. Indicadores relativos à escolaridade precária dos pais foram recalculados para o ano de 1996, visto que não foi possível validar os cálculos divulgados para o IDI 1999. Disponível em <<http://www.unicef.org>>.

com base na mesma classificação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁴¹, esse valor ainda é considerado um padrão médio de desenvolvimento infantil.

Em termos regionais, os valores do IDI refletem as condições históricas de desenvolvimento socioeconômico do País. Nas regiões menos favorecidas economicamente, como o Norte e o Nordeste, o índice é significativamente mais baixo que a média nacional. Nessas duas grandes regiões, a melhora foi mais expressiva que no restante do País, apresentando acréscimo em torno de 15%. Esse avanço pode estar associado às políticas sociais ali desenvolvidas. No Sudeste e no Sul, o IDI alcançado é considerado de padrão médio de desenvolvimento (0,75 e 0,73, respectivamente), bem acima do índice nacional. A escolaridade dos pais, a matrícula no pré-escolar, a cobertura pré-natal e a imunização são os indicadores do IDI.

Para compreender os indicadores “escolaridade dos pais” e “matrícula no pré-escolar” é necessário saber que é consenso entre os especialistas que a escolaridade dos chefes ou responsáveis pela família afeta o nível de bem-estar dos filhos. Do ponto de vista socioeducacional, também é consensual que a família é um espaço privilegiado para o adequado desenvolvimento humano, concepção já consagrada em documentos internacionais e, no caso do Brasil, na Constituição e no Estatuto.

Ao analisar a proporção de crianças de até seis anos que moram com pai ou mãe com escolaridade de até três anos de estudo, é possível dimensionar a vulnerabilidade das crianças na primeira infância, situação que envolve os recursos educacionais de suas famílias.

Em 2004, enquanto no Sul e no Sudeste o percentual de pais com escolaridade de até três anos de estudo era de 17,4% e 20,1%, respectivamente, no Norte essa proporção era mais que o dobro (44,6%) e no Nordeste a situação era ainda mais preocupante, demonstrando que a maioria dos pais de crianças na primeira infância tem nível de escolaridade baixo (53,2%). No caso das mães de crianças de até seis anos, observa-se a mesma tendência regional, ainda que as mulheres apresentem um nível educacional um pouco mais alto que o dos homens.

⁴¹ Em 1998, Amartya Sen, professor de origem indiana, recebeu o prêmio Nobel de Economia ao criar o IDH, constatando que não se pode medir, sem grande injustiça, o desenvolvimento dos países apenas pela renda per capita. Transcendendo uma concepção meramente econômica, o IDH incorporou também a expectativa de vida da população, o acesso ao conhecimento e o acesso a serviços básicos, como elementos fundamentais para se criar um paradigma de desenvolvimento humano aceitável pela quase totalidade de nações. Dentre 177 países avaliados em 2004, o Brasil é o 69º no ranking do IDH, medido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Disponível em <<http://www.unicef.org>>;

Como esses indicadores influem na estrutura de cálculo do IDI, os resultados expressam melhores condições de bem-estar para as crianças residentes no Sul e no Sudeste. Chama-se a atenção para o fato de que, entre 1999 e 2004, a redução na proporção de pais e mães com pouca escolaridade, em termos de pontos percentuais, foi maior no Nordeste e no Centro-Oeste, seguida pelo Norte, o que certamente corresponde a um dos fatores de influência na melhoria do IDI nessas regiões.

Certamente, a baixa escolaridade do responsável familiar influencia os fundamentos que compõem a base do desenvolvimento humano sustentável que vem sendo promovido pelo PNUD.

O acesso ao pré-escolar, outro indicador que compõe a análise do IDI, corresponde a um direito da criança disposto pela Constituição e ratificado pelo PNE.

Ao comparar os percentuais de crianças de quatro a seis anos de idade matriculadas no pré-escolar, verifica-se um salto significativo em âmbito nacional, de 44,4% em 1999 para 55,1% em 2004, o que corresponde a um crescimento de 24,1%, influenciado, principalmente, pelo aumento ocorrido nas regiões Norte e Nordeste. Houve melhora acentuada na escolarização desse grupo populacional, porém ainda muito distante das metas fixadas pela Conferência Mundial sobre Educação Para Todos, em 1990.

As crianças da região Norte e Nordeste apresentaram as maiores taxas de matrícula no pré-escolar. Conforme o relatório, esta situação mais favorável deve-se a programas socioeducativos infantis desenvolvidos no nível municipal desde 1985, cujas perspectivas compensatórias de pré-escolarização foram efetivas. Já na região Sul, o nível econômico-cultural da região oferece alternativas de melhor atendimento no âmbito familiar, em relação à educação infantil.

Além disso, no Sul a maioria das crianças de seis anos de idade está matriculada no ensino fundamental. Uma das explicações é a implantação do FUNDEF⁴², com o repasse de recursos federais para os municípios que passaram a redirecionar suas ações em relação à educação infantil. Este fundo foi estruturado como resposta às demandas por uma melhor distribuição orçamentária para a educação no Ensino Fundamental.

O projeto do atual governo de ampliação do Ensino Fundamental para nove anos pretende incorporar as crianças de seis anos. A situação de escolarização das crianças de quatro a seis anos obedece às exigências legais contidas no PNE 2001: prazo para que 60%

⁴² Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/>>.

desta faixa da população esteja na escola até 2006, e 80% até 2011. Nessa perspectiva, o Brasil ainda tem grandes desafios para alcançar suas metas, e no cenário atual apenas a Região Sudeste apresenta possibilidade de atingir o estabelecido.

Estudos anteriores divulgados pela UNESCO⁴³ já demonstraram que um dos fatores que mais influenciam na escolaridade das crianças é a renda da família. A análise das taxas de escolarização, considerando o rendimento mensal familiar, permite identificar a desigualdade entre as crianças de famílias com maior e menor poder aquisitivo: à medida que a renda familiar aumenta, crescem os níveis de escolarização.

Em média, as crianças com quatro a seis anos, oriundas de famílias com maior poder aquisitivo, têm 60% mais oportunidade de estudar que as menos favorecidas economicamente. Porém, outros fatores podem interferir na taxa de escolarização das crianças, entre os quais se destacam: o número de pessoas que moram com a criança, o grau de escolaridade dos pais, a sua condição na casa (filho, outro parente ou agregado) e a carga horária de trabalho da mãe.

Nesse sentido, as políticas públicas devem levar em consideração as condições sociais e econômicas das famílias e seus locais de moradia, visto que a renda familiar e os reduzidos recursos orçamentários da maioria dos municípios acabam por se tornar fatores que marcam a desigualdade na democratização do acesso da primeira infância à educação.

Outro indicador de extrema relevância na composição do IDI refere-se à assistência pré-natal, através do número de consultas no pré-natal, segundo a Organização Mundial da Saúde⁴⁴.

No Brasil, o percentual de gestantes com atendimento pré-natal adequado apresentou crescimento de 5,7 pontos percentuais, no período de 1998 a 2002, passando de

⁴³ Disponível em: <<http://www.unesco.org.br/>>.

⁴⁴ A assistência pré-natal é “um conjunto de cuidados médicos, nutricionais, psicológicos e sociais destinados a proteger o binômio feto/mãe durante a gravidez, o parto e o puerpério, tendo como principal finalidade a diminuição da morbimortalidade materna e perinatal. O ideal é um intervalo de quatro semanas entre as consultas, para avaliar, por exemplo, o estado geral da gestante, sua pressão arterial e o crescimento uterino, assim como os batimentos cardíacos e os movimentos do feto. Após a 36ª semana, a gestante deve ser acompanhada em intervalos de sete a quinze dias. Para o cálculo do IDI considera-se a proporção de gestantes com mais de seis consultas no pré-natal. Essa média foi estabelecida pela Organização Pan-Americana da Saúde (Opas) e pelo Ministério da Saúde a fim de garantir que se realizem os exames necessários para avaliar as condições da mãe (sangue e urina) e da criança, e para pesquisar infecções e imunizar o feto contra doenças como o tétano neonatal. Dada a importância do pré-natal para evitar a mortalidade perinatal (que representa praticamente a metade da mortalidade infantil no País) e os óbitos maternos, esse indicador, em conjunto com as taxas de cobertura de vacinação, é considerado de extrema relevância para aferir as condições de sobrevivência das crianças no primeiro ano de vida”. Fonte: OMS – Organização Mundial da Saúde - Organização Pan-Americana da Saúde - Escritório Regional para as Américas da OMS. Disponível em <<http://www.opas.org.br/>> .

43,1% para 47,8%. Os maiores avanços são observados nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, enquanto no Nordeste a taxa praticamente se manteve a mesma.

A região Sudeste liderou a melhoria do atendimento pré-natal e, no mesmo período, o aumento foi quase o dobro do observado para o restante das regiões. Na região Norte houve queda de 8,6 pontos percentuais no atendimento às gestantes.

A queda na região Norte e a pouca variação encontrada no Nordeste são atribuídas à oferta precária de serviços públicos de saúde nessas regiões. Nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, além de a oferta pública de serviços de saúde ser maior, as famílias com crianças pequenas possuem melhores condições socioeconômicas, o que lhes permite buscar assistência pré-natal em clínicas particulares. Portanto, esse é um forte determinante de melhores condições de bem-estar das gestantes nessas regiões.

O relatório ressalta também o nível educacional da gestante como outro determinante da maior taxa de cobertura pré-natal adequada. Quanto mais escolarizada for a gestante, maior a conscientização sobre os serviços de saúde a que tem direito para o atendimento ideal durante a gestação.

São também recomendados a identificação e o apoio às ações da rede local de proteção à gestante, para otimizá-las. Assim, conforme a análise, é preciso programar políticas públicas de saúde mais efetivas nas regiões Norte e no Nordeste, nas quais apenas 1/3 das gestantes recebe o atendimento mínimo de seis consultas de pré-natal.

Outro indicador do IDI que envolve a família, a comunidade e os serviços públicos, com custos relativamente baixos, permitindo um impacto enorme no desenvolvimento infantil, é a imunização⁴⁵, uma vez que ajuda a garantir o crescimento seguro da criança, evitando doenças perigosas.

Até a década de 1970, quando foi criado o Programa Nacional de Imunização (PNI), apenas uma pequena parcela de crianças era vacinada. O programa organizou, de maneira racional e padronizada, a conservação e a distribuição das vacinas em todo o País. Como resultado desse esforço, ao final dos anos 1990, a cobertura foi significativamente ampliada. Em termos nacionais, em 1999 a meta de cobertura atingia mais de 90% das crianças, mas ficou bem abaixo desse patamar nas regiões Norte e no Nordeste (75,6% e

⁴⁵ Há várias décadas a luta mundial contra algumas doenças graves e freqüentes dispõe de vacinas de alta eficácia e segurança, entre elas a DTP, vacina tríplice contra difteria, coqueluche e tétano, e a tetravalente, composta da DTP e da Hib (*Haemophilus influenzae* tipo b). Segundo a OMS, a aplicação dessas vacinas de maneira homogênea em alta porcentagem de crianças em todo o País (90% ou mais) pode controlar ou eliminar as doenças para as quais elas foram desenvolvidas. Fonte: Ministério da Saúde, DATASUS. 1998-2002. Disponível em <<http://w3.datasus.gov.br/datasus/datasus.php/>>.

88,7%, respectivamente), o que indica a necessidade de se aprofundarem os esforços nessas regiões em relação às políticas de saúde da criança.

Em 2004, a cobertura com a vacina “tetravalente” teve um acréscimo na taxa geral no país, atingindo as metas ideais, ou seja, a quase totalidade das crianças com menos de um ano de idade residentes no Brasil. Destaca-se a região Norte, onde o aumento foi mais significativo: saltou de 75,6% para 92,1%, o que representa acréscimo de quase 22% em cinco anos. Para o UNICEF, esse cenário favorável é consequência das amplas campanhas de vacinação desenvolvidas nos últimos anos no Brasil.

Ressaltando que a cobertura vacinal é um indicador que mede apenas o acesso à vacinação, do qual não se podem inferir informações sobre a qualidade e a variedade dos serviços disponíveis, o IDI 2006 revelou que o maior aumento na cobertura com a vacina “tetravalente” na região Norte foi considerado mais um dos fatores que justificaram a melhoria de seu IDI 2004.

As conclusões do IDI 2006 confirmam que a saúde materna e infantil ainda enfrentam problemas graves que poderiam ser evitados. Apesar do grande progresso no combate a diversos problemas, “como doenças infecciosas na infância, desnutrição, partos não seguros e bebês com baixo peso ao nascer, eles ainda contabilizam mais de um terço da mortalidade em todo o mundo, e quase metade nos países de baixa e média renda” (UNICEF, 2006, p.115).

Para a nossa pesquisa, foi muito importante perceber através do relatório que se o IDI nacional melhorou significativamente entre 1999 e 2004, isto se deveu principalmente às políticas de educação desenvolvidas nas regiões Norte e Nordeste para a redução do número de responsáveis pelas famílias com baixa escolaridade e o aumento da procura por imunização.

Se o Índice de Desenvolvimento Infantil aumenta com a escolaridade dos pais e a procura por serviços de assistência, saúde e educação para os filhos, podemos concluir também que estes indicadores podem representar aliados importantes e ferramentas indispensáveis para a participação da sociedade civil nos caminhos para o exercício do controle social de uma política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente.

2.1.1

A Infância no Estado do Rio de Janeiro

O Estado do Rio de Janeiro vem ocupando na última década posições privilegiadas quanto ao desenvolvimento socioeconômico no que diz respeito ao percentual de crianças e adolescentes vivendo em famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo, com a 5ª posição representada por 29,7%.

Ocupa também a 7ª e a 10ª posições quanto ao percentual de crianças e adolescentes que moram em domicílios sem abastecimento de água ou tratamento de esgoto na propriedade, representadas por 6,6% e por 13,4% respectivamente.

Em 1999, quase 40% dos municípios brasileiros apresentavam IDI abaixo de (0,50), demonstrando desenvolvimento infantil baixo. Em 2004, ainda se encontravam nesse patamar 25% dos municípios, ou seja, quase 1.350. No padrão considerado médio, enquadram-se cerca de 3.650 municípios, e apenas em torno de 560 estão acima de 0,80 – nível classificado como desenvolvimento infantil alto.

Ocupando a quarta colocação de IDI no Brasil, o Estado do RJ teve sua população geral aumentada de 13.406.308 habitantes em 1999 para 14.392.104 habitantes em 2004, concentrando apenas 12,5% da população de crianças até seis anos no país com a evolução de 1.574.340 crianças em 1999 e 1.715.650 crianças em 2004. O Estado é composto por 92 municípios, totalizando em 2005 cerca de 15.383.407 habitantes com 68 municípios com IDI entre 0,50 e 0,80, considerado médio, e 24 municípios com IDI entre 0,80 e 0,88, considerado alto.

A média do IDI do RJ progrediu de 0,70 em 1999 para 0,74 em 2004, considerando que:

- No indicador de escolaridade dos pais o percentual de crianças cujos pais têm escolaridade precária (com menos de quatro anos de estudo) evoluiu para os homens de 18,71% em 1999 para 17,58% em 2004. Para as mães o percentual reduziu um pouco mais de 18,42% em 1999 para 16,53% em 2000.
- No indicador de serviços de saúde o percentual de crianças imunizadas variou de 100% em 1999 para 98,71% em 2004; enquanto o percentual de gestantes com mais de seis consultas pré-natais aumentou de 55,43% em 1999 para 59,10% em 2004.
- No indicador de serviços de educação o percentual de crianças matriculadas em pré-escola também aumentou de 42,57% em 1999 para 53,53% em 2004.

Chamamos a atenção para a evolução do IDI de 1999 até 2004, dos municípios de Pirai, Conceição de Macabu, Macuco, Natividade, Carapebus, Itatiaia, Arraial do Cabo, Mendes, Italva, Mangaratiba, Volta Redonda, Laje do Muriaé, Nova Friburgo, Duas Barras, Rio das Ostras, Três Rios, Paraíba do Sul que saíram do desenvolvimento médio para o alto; e o município de Sumidouro que avançou para o desenvolvimento médio nos últimos cinco anos. Cabe destacar também a involução dos municípios de Miracema e Valença que retornaram ao padrão médio de desenvolvimento infantil.

2.2 A ADOLESCÊNCIA NO BRASIL

A publicação do Relatório de Desenvolvimento Juvenil 2003 (WAISELFISH, 2003) é o documento mais recente sobre a situação de adolescentes e jovens adultos que possibilitou verificar a melhoria da posição do Brasil entre 175 países do mundo, passando da posição 69 à 64ª posição.

A exemplo do IDI, a criação do IDJ⁴⁶ trouxe uma contribuição efetiva para a focalização do planejamento e da execução de políticas sociais para a adolescência e juventude⁴⁷.

Embora ainda não haja o acompanhamento por municípios, a avaliação do IDJ nos Estados pode possibilitar o acompanhamento sistemático e evolutivo da situação dos adolescentes e jovens brasileiros, considerando os limites e as possibilidades do desenvolvimento desses segmentos com relação à vulnerabilidade e exclusão social, subsidiando a avaliação de políticas sociais e a tomada de decisões.

⁴⁶ O IDJ - Índice de Desenvolvimento Juvenil foi baseado nas mesmas premissas ideológicas que levaram o economista Amartya Sen a criar o Índice de Desenvolvimento Humano/IDH, e que a UNESCO desenvolveu em 2003 a partir da constatação de que os jovens compõem a parcela mais vulnerável aos problemas sociais e econômicos do país, justamente pelo período de transição em que vivem. Trabalhando com fontes secundárias, o cálculo para o IDJ utilizou as bases de dados da Pesquisa Nacional de Amostragem de Domicílios (PNAD/IBGE) de 2001, do Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/DATASUS) 2000 e do Sistema de Avaliação Básica (SAEB) de 2001 para mensurar um único índice final a partir de seis indicadores que têm o mesmo peso na avaliação:

- compondo o índice parcial de educação: analfabetismo; escolarização adequada e qualidade de ensino;
- compondo o índice parcial de renda: renda familiar per capita;
- compondo o índice parcial de saúde: mortalidade por causas internas e mortalidade por causas violentas.

Disponível em <<http://www.unesco.org.br>>.

⁴⁷ “Há distinção entre juventude e adolescência no que se refere aos aspectos social, cultural e emocional. O termo juventude tem um sentido dinâmico e coletivo, e nos remete a um segmento populacional que faz parte de uma determinada sociedade, ao passo que a adolescência nos conduz a um aspecto mais relacionado ao plano individual e demarcado cronologicamente”. (WAISELFISH, 2003)

O relatório chama a atenção para a continuidade e reprodução, sobre os nossos jovens, de velhos padrões de desigualdade já amplamente discutidos no Brasil. A concentração de renda persiste e é claramente influenciada pela cor, pelo sexo e por fatores regionais. Estreitamente ligada a esses aspectos, está a desigualdade na distribuição de renda indireta (acesso a serviços essenciais, como educação e saúde).

No acesso à educação em termos quantitativos e qualitativos, torna-se mais claro o círculo perverso da desigualdade: ainda é grande a parcela de jovens de baixa renda que, por começarem a trabalhar mais cedo, deixam a escola entre os 15 e 17 anos (ou antes), muitas vezes sem chegar ao ensino médio. Segmentos com menores níveis de escolarização, por sua vez, têm menos chances de ingressar no estreito mercado de trabalho.

Tais avanços podem ser atribuídos, fundamentalmente, ao aumento da matrícula na área educacional, ao aumento da longevidade da população na área de saúde e aos avanços, ainda que moderados, na superação do analfabetismo.

Se a renda *per capita* no Brasil melhorou 0,6%, o índice mundial foi de 1,2% e o dos países em desenvolvimento de 2,3%, fazendo o Brasil perder posições relativas nesse campo. Nesse aspecto o Brasil ocupa a 6ª posição internacional negativa, só melhor que Namíbia, Botswana, Swasilândia, República Centro-Africana e Serra Leoa.

Sabemos que esta má distribuição da renda tem originado formas extremamente diferenciadas de acesso aos diversos benefícios sociais básicos, como educação e saúde, reforçando a vulnerabilidade da adolescência na população – brancos pobres, preto e pardos – e de âmbitos geográficos – como as regiões Norte e Nordeste, historicamente desfavorecidas. Tal segregação no acesso aos benefícios sociais básicos tem profundas repercussões para o presente e para o futuro dos adolescentes.

Ficou comprovado o enorme poder discriminador do fator educacional sobre as oportunidades de futuro no mercado de trabalho, tanto na empregabilidade quanto nas possibilidades salariais. Com limitadas condições de acesso educacional, o destino de grande parte dos adolescentes encontra-se pré-determinado. Sem condições de progresso educacional, sem experiência laboral, com escassas oportunidades no mercado de trabalho, engrossa o exército dos jovens sem atividade socialmente definida, muitos deles enveredando pelos poucos caminhos que a realidade lhes oferece, sejam legítimos ou ilegais.

No que concerne à renda e ao trabalho, as desigualdades de gênero mostram-se menos lineares do que as raciais. Embora as adolescentes estejam em melhores condições

nos indicadores educacionais, estão em desvantagem no que tange à sua presença no mercado de trabalho. Conseqüentemente, elas possuem renda própria em proporção bem menor do que os homens, principalmente no Norte e Nordeste do país. Esse aspecto, como ficou comprovado no relatório guardando as proporções com os temas do trabalho doméstico e da gravidez precoce.

No âmbito da alfabetização, o país tem mostrado avanços lentos, mas positivos, ao longo das últimas décadas. Se a discriminação educacional por gênero atua positivamente para o lado feminino, o mesmo não acontece quando abordamos a questão racial. Pretos e pardos apresentam taxas de escolarização e analfabetismo notadamente segregadoras.

Apesar da cobertura do ensino fundamental ter sido praticamente universalizada para a população infantil do país, observa-se que, na faixa dos 15 aos 24 anos, em quase 75% das UFs as médias de anos de estudo sequer chegam aos oito anos, que correspondem ao ensino fundamental completo. Em algumas unidades federadas essa média mal chega aos cinco anos de estudo.

Também na área da escolarização de nível médio e superior existem evidências de acelerado e consistente avanço quantitativo nos últimos anos. Esgotada a fase de rápida expansão da matrícula no ensino fundamental pela virtual universalização da cobertura, originaram-se fortes pressões sobre o Ensino Médio e o Superior.

Se a matrícula no Ensino Fundamental só aumentou 11% entre 1994 e 2001, a matrícula no Ensino Médio aumentou, no mesmo período, 71% no ensino regular e 102% na modalidade supletiva. Também melhorou a eficiência do sistema: se a matrícula do ensino médio aumentou 71%, a taxa de conclusão melhorou 102%. Mais expressivo ainda foi o aumento dos que concluíram o ensino supletivo: 398%. Estes dois movimentos acontecidos em paralelo no Ensino Médio (aumento acelerado da matrícula e aumento da eficiência) estão originando fortes pressões também sobre o Ensino Superior. Esses resultados, evidentemente, diferem nas regiões e unidades federativas, mostrando-se mais positivos ou mais críticos em determinadas áreas.

De acordo com o levantamento estatístico do SIPIA⁴⁸ - Sistema de Informação para a Infância e Adolescência, o número de adolescentes cumprindo medidas sócio-educativas

⁴⁸ O SIPIA é um sistema nacional de registro e tratamento de informação criado para subsidiar a adoção de decisões governamentais sobre políticas para crianças e adolescentes, garantindo-lhes acesso à cidadania. Disponível em <[http:// www.mj.gov.br/sipia/](http://www.mj.gov.br/sipia/)>

no Brasil em janeiro de 2004 era de 39.578: sendo 18.618 na modalidade de atendimento de liberdade assistida, 9.591 em internação, 7.471 prestando serviços à comunidade, 2.807 em internação provisória e 1.091 cumprido a medida de semi-liberdade.

O total de adolescentes correspondia a 0,2% da população de 25 milhões de adolescentes entre 12 e 17 anos e 50% daquele contingente estavam concentrados na maior área urbana do país, a região Sudeste.

O SIPIA informava também através dos relatórios enviados pelos Conselhos Tutelares dos municípios que têm este sistema implantado, que os direitos mais violados em relação à Criança e o Adolescente estavam centrados no direito à Convivência Familiar e Comunitária, com 49% dos fatos registrados, ressaltando-se as categorias de Inadequação do Convívio Familiar e Ausência deste convívio. Em seguida, o direito à Liberdade, Respeito e Dignidade, concentrava 25% dos fatos, destacando-se neste direito as categorias “Atos Atentatórios ao Exercício da Cidadania e a Violência Física, Psicológica e Sexual”.

No Mapa da Violência a evolução dos padrões de mortalidade juvenil no Brasil apresenta fortes contrastes com os padrões de mortalidade geral da população. Se a taxa global de mortalidade da população brasileira caiu de 633 em 100.000 habitantes em 1980 para 573 em 2000, a taxa referente aos jovens cresceu, passando de 128 para 133 no mesmo período. E se a esperança de vida da população geral (indicador trabalhado pelo IDH) melhorou nas últimas décadas, a esperança de vida da população jovem piorou, principalmente, devido às mortes produzidas por fatores violentos.

Isso fica mais claro ainda quando o mesmo trabalho verifica que os avanços da violência nas últimas décadas tiveram como eixo exclusivo a vitimização juvenil. A partir desses dados, fica evidente que a mortalidade juvenil por causas violentas representa um dos poucos indicadores específicos e diferenciados para a juventude do país.

Acredita-se que os indicadores de violação dos direitos da adolescência são indispensáveis em todas as fases do processo de formulação e execução da política de atendimento, e cada etapa deste processo requer o emprego de indicadores específicos, com elementos e subsídios ideais para o bom encaminhamento do processo.

Porém, embora a existência de um sistema amplo de indicadores sociais relevantes, válidos e confiáveis certamente aumente as chances de sucesso do processo de formulação da política pública, nada substitui a voz dos adolescentes e sua participação, contribuindo para o seu desenvolvimento pessoal e consciência social, melhorando a concepção e execução das políticas para a adolescência.

Reconhecer o frágil conhecimento sobre a realidade dos adolescentes, de seus anseios, de suas motivações e de suas redes sociais, quer sejam familiares ou não, faz com que as conferências de direitos possam também constituir espaços de escuta e de produção deste conhecimento.

2.2.1

A Adolescência no Estado do RJ

O Índice de Desenvolvimento Juvenil - ID do Estado do RJ é de (0,55), ocupando a 8ª posição no Brasil, precedido pelos estados das regiões Sudeste e Sul (MG, PR, SP, RS e SC) e também por Goiás e Distrito Federal, na região Centro-Oeste. Os indicadores que compõem este índice foram: Educação, Saúde e Renda per capita, como demonstra o Quadro 1.

QUADRO 1 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO JUVENIL NO RJ

IDJ RJ 2003 = 0,557
Educação =0,696
Analfabetismo-----0,920
Escolarização adequada-----0,585
Qualidade de ensino-----0,582
Saúde = 0,452
Mortalidade por causas internas---0,546
Mortalidade por causas violentas—0,357
Renda Familiar =0, 523
Renda familiar <i>per capita</i> -----0, 523

Apesar do 5º maior Índice de Desenvolvimento Juvenil - IDJ com relação aos indicadores de educação e renda per capita, o Estado do Rio de Janeiro detém a última colocação com o indicador de saúde agravado pela violência também praticada contra adolescentes e jovens, fenômeno explicado no Relatório de Desenvolvimento Juvenil 2003 “pela forma como as desigualdades sociais, a negação do direito ao acesso a bens e equipamentos de lazer, esporte e cultura operam nas especificidades de cada grupo social desencadeando comportamentos violentos” (WAISELFISH, 2003).

Segundo o Mapa da Violência IV (WAISELFISH, 2004), estudos realizados no Rio de Janeiro e em São Paulo demonstraram que as epidemias e doenças infecciosas, que eram as principais causas de morte de adolescentes e jovens, há cinco ou seis décadas, foram sendo alteradas pelas chamadas causas externas de mortalidade, principalmente os

acidentes de trânsito e homicídio. Em 1980, as causas externas já eram responsáveis por mais da metade da morte de jovens no país (52%). Em 2002, dos 47.885 óbitos, 72% ocorreram por causas externas.

Entre os Estados, o Rio de Janeiro detém a liderança com o crescimento da taxa de homicídios de jovens entre quinze e vinte e quatro anos. No período compreendido entre 1993 e 2002, houve um aumento em torno de 84,6% dos óbitos por homicídio. A taxa de homicídios de jovem (por grupo de 100 mil) passou de 73,2 em 100 mil, para 118,9 em 100mil, em apenas nove anos. Entre os 27 estados brasileiros, o RJ figura como o primeiro entre outros quatro estados com taxas tão altas.

Diferentemente do que foi visto com os indicadores de renda e educação, não são observadas estreitas relações entres esses índices e os de saúde, sobretudo quando o indicador é mortalidade por causas violentas. Assim, o estado do Rio de Janeiro ocupa o 5º lugar em educação e em renda e o último (27º) em mortalidade por causas violentas, principalmente na região metropolitana, lugar de concentração de grandes aglomerados populacionais de baixa renda e influência do tráfico de drogas.

É de se esperar que as políticas públicas dêem respostas a esses problemas, contudo, o quadro encontrado, por exemplo, através da pesquisa 'Juventude, Escolarização e Poder Local na Região Metropolitana do RJ (CARRANO, 2005) é de quase indiferença às reais necessidades da população jovem apontadas pelas estatísticas e indicadores sociais.

Conforme a pesquisa até o ano de 2005 foram identificados 125 programas/projetos/eventos que tinham os jovens como clientela principal compreendiam ações na seguinte situação institucional: 73 (58,4%) estavam em implementação, 23 (18,4%) em processo de avaliação e 18 (14,4%) ainda em concepção. Sete programas haviam sido encerrados recentemente, outro foi concebido e não executado e em duas ocasiões os informantes não souberam responder sobre a situação do programa. A maior concentração de ações se encontrava nas secretarias de esporte (33,6%). Em segundo lugar apareciam as secretarias de assistência/inclusão/ação social (28%), seguidas pelas secretarias de educação (23,2%), de cultura (22,4%) e de turismo (11,2%). As outras secretarias de menor incidência são as de trabalho (5,6%), participação/cidadania (4,8%), saúde e meio ambiente (4%, cada), governo, habitação e outras secretarias (0,8% cada). Somente 39,2% das ações se desenvolviam com algum tipo de parceria com outra secretaria municipal. O esporte e a assistência social foram os lugares administrativos privilegiados no âmbito da municipalidade para sediar os programas dirigidos ao público jovem:

“Três dimensões nos parecem significativas ao nos depararmos com essa localização. A primeira diz respeito à ênfase em ações esportivas como sinônimas de políticas públicas de juventude. Sem desconsiderar a importância do campo esportivo para a juventude percebe-se que essas ações dificilmente alcançam abrangência e transversalidade no trato com o campo da juventude e, em geral, apresentam-se como instrumentos de socialização precária por se situarem como ações de prevenção a fatores de risco tais como a violência e o uso de drogas. A segunda dimensão se relaciona com o caráter compensatório e focalizado das políticas de juventude que, via de regra, encontram abrigo nas secretarias de inclusão e ação social.” (CARRANO et al, 2005, p.18)

Em relação às artes e aos esportes não se constitui novidade que o poder público focalize suas ações na oferta desse tipo de atividade de ocupação do tempo livre. A justificativa acerca desses objetivos foi acompanhada de discursos relacionados com a profilaxia da violência e do consumo de drogas, principais argumentos “moralizadores” para o controle social do tempo livre principalmente quando se trata de jovens pobres do sexo masculino:

“A novidade parece estar na emergência da categoria *protagonismo juvenil* no rol de objetivos de ações públicas municipais. É interessante notar o descompasso entre o objetivo de desenvolver o protagonismo juvenil (10,8%) e a criação de espaços e fóruns de participação de jovens no âmbito municipal (4,8%). Isso pode significar que as ações municipais de estímulo à participação juvenil não estão apostando na criação de esferas públicas participativas como seu foco principal, mas, estejam incorporando uma perspectiva de participação centrada num certo tipo de participacionismo individualizante.” (CARRANO et al, 2005, p.24)

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro, devido à sua história geopolítica, ainda encontra no município do Rio de Janeiro, capital do Estado e no município de Niterói seus núcleos socioeconômicos e políticos de influência regional. Esses municípios têm demonstrado que ações e omissões no âmbito das políticas públicas referidas aos seus limites geográficos causam impactos regionais.

A existência de políticas sólidas de juventude nesses dois municípios poderia ser mecanismo indutor de políticas públicas na busca de soluções para os graves problemas da população de jovens da região. Entretanto, o município do Rio de Janeiro, para os pesquisadores, não evidenciou possuir algo além da “retórica preocupação” com jovens e

Niterói, segundo a pesquisa, ainda que tenha constituído uma Coordenação de Juventude, o fez de maneira “tímida” e quase “simbólica” convidando jovens oriundos de movimentos estudantil, partidário e de pastorais para coordenar uma instância com “baixa dotação orçamentária” e “institucionalidade precária”. Essa coordenadoria somente em 2004 foi oficializada no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social e a existência de um Orçamento Participativo Jovem, demonstrou dedicar-se à realização de eventos também com fins de mobilização juvenil sem maiores preocupações com o orçamento público.

Ainda que haja significativa diversidade demográfica, sócio-econômica e territorial entre os municípios da região, a pesquisa apontou a ausência de órgãos de caráter específico para o desenvolvimento de políticas para adolescentes e jovens como uma de suas características principais.

Além da quase ausência de institucionalidade específica para a população jovem, os municípios se identificaram na pesquisa pela “fragmentação, superposição e incipiência das ações”. Verificou-se que a concentração das ações se dá nas áreas do esporte e da ação social. Da mesma forma, os objetivos encontravam-se centralizados em temas para as atividades de lazer, segundo os pesquisadores, como característica de toda uma geração de políticas públicas que, na América Latina, se identificam principalmente por estarem a serviço do controle social do tempo livre juvenil. Este tipo de política, em linhas gerais, não possui a garantia de direitos como principal objetivo. Além desta característica que “unilateraliza” o tempo da juventude em torno do eixo esporte-cultura, a pesquisa apontou para um tipo particular de relacionamento entre os serviços oferecidos e o público-alvo, tendo este último o papel de receptor de mensagens, em geral, moralizadoras. Isso foi evidenciado pela significativa incidência de palestras como principal recurso de execução das ações.

Para os pesquisadores foi interessante observar a existência de predomínio de objetivos orientados para as artes e os esportes num quadro institucional no qual a maioria das ações está situada nas secretarias dedicadas à ação social e assistência. Isso reforça a hipótese da existência de usos instrumentais – assistenciais e de controle social das culturas artísticas e esportivas. Sob a idéia-força de “protagonismo juvenil”, muitas ações públicas e iniciativas da sociedade civil têm sido organizadas. Entretanto, a análise evidenciou que essa idéia se constitui muito mais numa promessa bem intencionada do que numa prática social de efetiva participação.

A pesquisa concluiu que existe real municipalização das ações destinadas aos jovens da região sem que isso signifique aumento na atividade participativa. As ações são

elaboradas pelas equipes técnicas com baixíssima interlocução com a sociedade civil organizada, especialmente o que a pesquisa chama de “sociedade civil juvenil”, pouca “sinergia intramunicipal” e “débil assessoramento externo” que poderia contribuir para minimizar a pouca experiência e capacitação dos gestores para o desenvolvimento de uma política de atendimento dos direitos juvenis.

“Dessa forma é possível afirmar que não existem políticas públicas de juventude na Região Metropolitana do Rio de Janeiro considerando que as ações são desprovidas de dotações orçamentárias compatíveis com as demandas. (...) Além do mais as ações identificadas não possuem escala capaz de causar impactos regionais duradouros e de qualidade.” (Id. Ibid., p.29)

3

AS CONFERÊNCIAS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Neste capítulo pretendemos descrever e tratar os dados obtidos sobre a participação dos municípios nas conferências dos direitos da criança e do adolescente desde a promulgação do Estatuto, no estado do Rio de Janeiro, até o ano de 2005, como possíveis espaços públicos para a ampliação da participação da sociedade civil na construção da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

E para tratar das conferências estaduais como o recorte para a nossa análise, inicialmente faremos um breve histórico da criação do Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente, espaço legítimo para a mobilização da sociedade e de atribuição legal para a realização das conferências no estado do RJ.

3.1 A CRIAÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Conforme Camurça (1994), em agosto de 1989 surgiram as primeiras articulações no Brasil para a criação de um órgão público que reunisse o conjunto dos municípios do RJ para a articulação de uma política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente que refletisse as lutas da sociedade civil que culminaram na promulgação do ECA:

“Para o caso da infância e adolescência, a conquista de uma legislação bastante avançada que se consubstanciou no Estatuto da Criança, superando o já tão anacrônico Código de Menores, levou à implantação dos Conselhos de Direitos, em todo o país, como instrumentos de materialização da nova Lei. O

Conselho do nosso estado teve a marca de ser o pioneiro, criado pelo artigo 51 da Constituição Estadual em outubro de 1989, antes mesmo da sanção presidencial do Estatuto. O CEDCA, como passou a ser conhecido, significou um desafio e uma esperança para este quadro desalentador de abandono ao qual a sociedade relegou as crianças.” (CAMURÇA, 1994, p.9)

Na época, por iniciativa do Departamento de Promoção Social da FUNABEM, foi instituído o PREREV⁴⁹ com o objetivo de “viabilizar ações integradas em busca da efetiva defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente” que propiciaram a formação de uma Plenária de Entidades Não-Governamentais e Governamentais que passou a trabalhar em cima da “Emenda 167”, de autoria do deputado Carlos Correa em tramitação na Assembléia Legislativa para a criação do Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente.

Mesmo depois de sancionada, a emenda precisava ser regulamentada e outra luta foi iniciada para que o poder executivo e o próprio poder legislativo entendessem o papel inovador daquele órgão que promoveria o encontro entre a sociedade civil e o governo para tratar das questões da infância e adolescência no estado do RJ.

O processo de mobilização pela regulamentação da lei de criação do Conselho culminou na formação do I Fórum Permanente de Entidades Não-Governamentais de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente para “acompanhamento das ações do CEDCA e fiscalização de seus representantes” conforme o teor da ata da primeira reunião em 20 de outubro de 1990.

Através da insistência das entidades que compunham esse Fórum através de muitas audiências desmarcadas e outras tantas salas de espera, foram empossados em 1º de novembro de 1990 os conselheiros do CEDCA pela Secretária do Trabalho, Solange Amaral, representando o então governador, Moreira Franco. Porém, mesmo após o esforço das entidades não-governamentais no final do ano de 1990 e nos primeiros meses de 1991, ainda sob o mesmo governo, o CEDCA não conseguia ser instalado:

“Com relação (...) ao total desinteresse da Casa Civil, órgão ao que o CEDCA estava vinculado (...), que não tomava a iniciativa que lhe cabia o direito de convocar as reuniões do CEDCA (...) notamos que nas reuniões de articulação

⁴⁹ Projeto de Prevenção e Redução da Violência com a participação das ONG's: Movimento Nacional de Meninos de Rua, Movimento de Meninos de Rua do RJ e CHILDHOPE, além dos órgãos UNICEF, FEEM e Polícia Militar do RJ (CAMURÇA, 1994:23).

das não-governamentais face aos assuntos urgentes da luta em defesa da criança e do adolescente, havia uma grande expectativa na convocação do CEDCA para que este tomasse uma posição diante desta realidade. Isto tomou corpo com o assassinato de crianças em Acari e com as ameaças dos grupos de extermínio aos membros de entidades de defesa da criança que estavam denunciando o fato (...). Diante de tão grave situação, fazia-se mister o CEDCA tomar a defesa de seus conselheiros.” (CAMURÇA, 1994, p.24)

Somente com o novo governo de Leonel Brizola, em 1991, cujo chefe da Casa Civil foi o primeiro presidente do CEDCA, foi publicado o ato de Nomeação dos Conselheiros, com a revogação dos mandatos conferidos pelo Decreto de 18 de outubro de 1990 do ex-governador.

O CEDCA foi finalmente instalado no Palácio Guanabara com a composição para conselheiros governamentais formada pelos representantes da Procuradoria Geral da Justiça, Procuradoria Geral da Defensoria Pública, Secretaria de Educação, Secretaria de Cultura, Secretaria de Saúde, Secretaria de Esporte e Lazer, Secretaria de Trabalho e Ação Social, Coordenadoria do Desenvolvimento Social e Poder Judiciário. Os conselheiros não-governamentais foram os representantes do Movimento dos Meninos de Rua, da Sociedade Beneficente São Martinho, do Projeto Roda Viva, da ABRAPIA, do Fé e Alegria, da ASSEAF, do IBASE, do Centro de Defesa Bento Rubião, da Sociedade Esperança da Criança, CEAP, Sociedade São Dimas e CEBES. Para presidente de honra do CEDCA foi indicado o nome da primeira dama, Neuza Brizola e para a presidência por ordem do governador para o secretário da Casa Civil, por ordem do governador. A sociedade civil ficou com a vice-presidência através do representante da ABRAPIA.

Durante os próximos dois anos, o CEDCA não conseguia superar as questões internas de afirmação de identidade na representatividade de seus componentes, e por nossa participação no segmento não-governamental, entendemos que as mesmas dificuldades apontadas nas articulações entre os conselheiros não-governamentais no CEDCA, reproduziam-se no Fórum Permanente de Entidades Não-Governamentais de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, criado para ser seu espaço de articulação e deliberação comum, com vistas às posições que seriam levadas ao CEDCA.

“Abandonados de fato por suas entidades à sua própria sorte, os quadros representantes destas no Fórum e no CEDCA terminaram por se culpar mutuamente, uns reclamando que não eram assessorados e outros que não

eram informados (...) Na verdade, o Fórum ainda foi este espaço pouco atrativo para as entidades, porque ele não soube constituir-se enquanto a grande arena de discussão e articulação das ONGs de crianças e adolescentes.” (CAMURÇA, 1994, p.66)

Outra crítica da época para a questão da representatividade do CEDCA ocorreu com relação aos representantes não-governamentais dos recém-criados Conselhos Municipais do interior do estado do RJ, que não concordavam com a representação de conselheiros não-governamentais limitada à região metropolitana em sua maioria com a seleção dos próprios interesses defendidos pelos conselheiros metropolitanos:

“O CEDCA foi organizado de uma maneira metropolitana, e por isto não conseguiu atingir o interior. Se o Conselho tem no seu nome Estadual, logo ele tem de ser amplo e cobrir a área de todo o Estado para ter representatividade e conhecimento global da realidade do Estado. Sem isso vai haver uma estagnação nas suas políticas sociais voltadas para a criança e o adolescente. Esta é a opinião dos municípios que têm Conselhos no Norte-Noroeste do Estado. Mas sabemos que na Serra os Conselheiros de Petrópolis e Teresópolis também partilham de nossa opinião.” (CAMURÇA, 1994, p.71)

Essa discordância ficou bastante evidente com a mobilização pela realização do “I Curso de Capacitação de Conselheiros do Norte-Noroeste do Estado”, evento realizado no município de Natividade, de 4 a 7 de março de 1993, promovido pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, por nove Conselhos Municipais de direitos e dois Conselhos Tutelares da região⁵⁰.

Esta mobilização pareceu ser tão significativa na região que alcançou o prefeito de Natividade da época, portador do documento “Carta de Natividade” (ver cópia do documento original enviado ao CEDCA e encontrado em nossa pesquisa no Anexo 1), que no primeiro parágrafo “reivindica a garantia de participação de dois representantes da região (um governamental e um da sociedade civil), na composição do próximo Conselho Estadual” (CAMURÇA, 1994:73)

⁵⁰ Participaram do evento os Conselhos de Direitos dos municípios de Natividade, Porciúncula, Laje do Muriraé, Itaperuna, Bom Jesus do Itabapoana, Santo Antonio de Pádua e Cambuci. Participaram também os Conselhos Tutelares dos municípios de Natividade e Bom Jesus do Itabapoana, além das Comissões Pró-conselhos dos municípios de Aperibé e Varre-Sai (CAMURÇA, 1994:78).

Novas questões surgiram com as propostas da *Carta de Natividade* para a representatividade das entidades não-governamentais no CEDCA, que teriam como exigência estatutária, sua área de abrangência em mais de um município, o que conferiria o cunho estatal aos interesses representados naquele Conselho. A representação regional por entidades locais, pelo modelo federativo proposto na “Carta de Natividade”, para muitos conselheiros do CEDCA não traria uma representatividade não-governamental maior ao CEDCA.

A questão apontada por muitos conselheiros entrevistados para a obra de CAMURÇA (1994) permanecendo até os dias atuais, ao nosso olhar, na interpretação do artigo 86 do Estatuto no que se refere ao “conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados e dos municípios” para que seja implementada a “política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”.

Quando confrontado com o artigo 88 do ECA, que propõe como diretriz desta política de atendimento “a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional” como “órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis”, assegurando a participação paritária por meio de “organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais” e a “mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade”, concordamos com as palavras de CAMURÇA quando afirma que:

“Parece-nos que, de uma forma ou de outra, o modelo de Federação não é o mais apropriado para um órgão que visa formular políticas públicas, devendo reunir as grandes instituições (governamentais e não-governamentais) do Estado, que aglutinam uma ampla experiência na gestão e formulação da questão social, tendo uma perspectiva universalizante. A descentralização se dará pela multiplicação dos Conselhos Municipais e Tutelares, da discussão, com capacitação e qualificação dos Conselheiros a partir da rica experiência local, combinada com a formulação mais geral e influenciando-a.” (CAMURÇA, 1994, p.74)

Da *Carta de Natividade* podemos avaliar que seu conteúdo permanece bastante atual por conta de demandas apresentadas que jamais foram contempladas por uma política pública, como a reivindicação da “fixação de residência de juizes, promotores, defensores e delegados” no município para o qual foram nomeados; como também a reivindicação da “criação de núcleos regionais para atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco” ou ainda o “desenvolvimento de programas de fortalecimento das famílias, através

de ações integradas do Poder Público e da Sociedade Civil nas áreas de Saúde, Educação e Promoção Social” (Anexo1).

Na verdade estas ações bastante avançadas para a época, só foram deliberadas em 2004 para o Sistema Único de Assistência Social quase dez anos depois, como uma política nacional de governo.

Para muitos Conselheiros do CEDCA na época, no entanto, a proposta mais interessante seria a formação de fóruns regionais que mobilizassem a formação de redes, como “consórcios intermunicipais” congregando experiências não-governamentais e governamentais locais para o enfrentamento das questões da infância e adolescência que pudessem ter visibilidade e maior abrangência no estado do RJ.

E, afinal, com esta justificativa que em 21 de junho de 1993, foi realizado o 1º ECDA- 1º Encontro de Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do RJ, no auditório 73 da Universidade do Estado do RJ, das 08h00min às 18h00min, tendo como objetivos:

- “Proporcionar intercâmbio entre diversos Conselhos Municipais e o CEDCA;
- Refletir sobre o papel social e político dos Conselhos;
- Definir prioridades de política básica de atendimento à Criança e ao Adolescente no estado do Rio de Janeiro;
- Proporcionar conhecimento e compreensão dos mecanismos de funcionamento do Fundo da Infância e da Adolescência (FIA);
- Propor ação conjugada para implantação efetiva do ECA” (Anexo 2).

No discurso dirigido aos participantes do evento e no *release* enviado aos jornais da época, Siqueira Castro, chefe do Gabinete Civil, presidente do CEDCA, enfatizava o esforço do governo Leonel Brizola para a discussão e a votação das propostas pelos grupos de trabalho, formados por representantes dos diversos municípios fluminenses e de “expressivos” organismos da sociedade civil que “ensejarão, ainda, contribuições valiosas” na formulação e implantação de políticas “coordenadas” de atendimento à população infanto-juvenil, para:

“Repensar o modelo assistencialista, fruto de trinta anos de autoritarismo conservador e de políticas repressivas e inservíveis ao humanismo democrático deste fim de século.” (Anexo2)

Como primeiro esforço de congregar efetivamente os participantes vindos dos municípios, foram convidados prefeitos de 81 municípios do estado do RJ existentes na época e a indicação de representação formal de um Conselheiro governamental e um não-governamental de cada Conselho de Direitos já instalado. Com o patrocínio do BANERJ para o Fundo Estadual da Infância e Adolescência foi possível trazer o representante do CONANDA e várias autoridades estaduais e municipais para o evento que teve intensa repercussão na mídia nacional.

Com o objetivo maior de divulgar o Estatuto para a ampliação da criação de mais Conselhos de Direitos e Tutelares nos municípios do RJ, através da repercussão na mídia podemos observar a confusão com a implantação dos Comitês da Cidadania divulgados pelo sociólogo Herbert de Souza – o Betinho, convidado para o evento.

Para a mídia pouco familiarizada com o assunto, quando o Betinho falava dos 44 dos municípios que já haviam implantado seus Comitês Municipais pela Cidadania somando 165 comitês para o combate à fome por todo o país, parecia tratar dos Conselhos citados pelos presidentes do CEDCA e do CONANDA que afirmavam que “Os municípios enfrentam problemas de ordem burocrática, de iniciativa e tramitação legislativa, pois esses conselhos têm que ser instituídos por Lei Municipal”. (Anexo 2)

Este engano pareceu impulsionar a implantação de mais Conselhos de Direitos em muitos municípios, como podemos constatar no relatório que informa o compromisso da instalação imediata de conselhos de direitos e tutelares por muitos dos 30 prefeitos que compareceram ao encontro do total de 81 municípios existente à época.

Participaram do encontro e dos grupos de trabalho, representantes dos municípios de Macaé, Quissamã, São Fidélis, Cardoso Moreira, Natividade, Bom Jesus de Itabapoana, Italva, Laje do Muriaé, Miracema, Cambuci, Santo Antonio de Pádua, Aperibé, Itaboraí, Rio das Flores, Valença, Barra do Piraí, Mendes, Volta Redonda, Barra Mansa, Resende, Rio Claro, Angra dos Reis, Parati, Teresópolis, Petrópolis, Nova Friburgo, Cantagalo, Cordeiro, São Sebastião do Alto, São José do Vale do Rio Preto, Sapucaia, Paraíba do Sul, Miguel Pereira, Paty do Alferes, Vassouras, Engenheiro Paulo de Frontin, Itaguaí, Paracambi, Japeri, Queimados, Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Rio de Janeiro, Belford Roxo, Nilópolis, São João de Meriti, Magé, São Gonçalo, Niterói, Marica, Casimiro de Abreu, Silva Jardim, Araruama e Rio Bonito.

Ao final do encontro, cumprindo a metodologia dos trabalhos em grupos com representantes dos municípios foram votadas as seguintes propostas:

- “Horário integral escolar, desde a creche até 12 anos com atendimento na área de saúde;
- Profissionalização para 13 a 17 anos;
- Aleitamento materno;
- Higiene num todo de 0 a 6 anos;
- Construção de escola nos municípios e dar condições para que as crianças permaneçam nas escolas;
- Criar classes especiais e dar atendimento às crianças portadoras de deficiência;
- O apoio à família carente (política salarial justa);
- Construção de creches nas empresas;
- Proteção especial para meninos e meninas de rua, excepcionais, às meninas grávidas;
- A ter aquilo que a lei determina, creche e trabalho;
- Proteção especial às crianças vítimas de violência e maus-tratos;
- Fazer um diagnóstico municipal das entidades de atendimento e da realidade do município;
- Não agir em cima do imediato;
- Dar apoio para os Conselhos Municipais poderem funcionar de fato;
- Educação voltada para a realidade da criança, educação que o torna sujeito (exclusão do processo pedagógico);
- Que o Conselho Estadual comece a pressionar de fato junto os organismos contra o crime organizado, os grupos de extermínio;
- Que a profissionalização seja séria, não é colocar picolé numa caixa e “dá”⁵¹ para as crianças venderem, e sim competir no mercado formal de trabalho;
- Dar recursos às iniciativas comunitárias: creche, grupos de produção e etc...
- Prevenir as doenças através de programas materno- infantis;
- Dar apoio a implantação de outros conselhos como saúde, educação e etc...
- Profissionalização dos jovens “a nível de” poder público;
- Maior atuação do Ministério Público na fiscalização das medidas de proteção;
- Formação do educador que atua junto às crianças;
- Acabar com as entidades que são apenas cabides de empregos;

⁵¹ Transcrição dos relatórios encontrados no CEDCA com o compromisso de reproduzir o processo de descrição da participação em eventos como o I ECDCA, com as possíveis incorreções, a falta de rigor e a informalidade nos registros da época.

- Apoiar, reforçar as iniciativas em todos os níveis;
- Municipalização ‘para valer’ ;
- Fiscalização do trabalho nas áreas rurais;
- Prostituição infantil;
- Fortalecimento das articulações entre os Conselhos Estaduais e Municipais e da atuação dos conselheiros;
- Descentralização do atendimento ao infrator.” (Anexo 2)

Podemos perceber que a maioria das demandas e propostas deste I ECDCa apontou para as maiores violações de direitos das crianças e adolescentes na área da Educação por todo o estado do RJ, trazidas principalmente por conselheiros tutelares, não apresentando, porém, uma preocupação metodológica de registrar possíveis caminhos para o enfrentamento das mesmas. Nem mesmo foram registradas propostas que cumprissem um dos objetivos como o de “proporcionar conhecimento e compreensão dos mecanismos de funcionamento do Fundo da Infância e da Adolescência” ou mesmo de recursos do Orçamento Público para realizar tantas ações necessárias.

Cumprindo um dos maiores objetivos do I Encontro de Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente voltado para “um melhor funcionamento do CEDCA” foram votadas as propostas a seguir:

- “O Conselho Estadual deveria agir junto aos Conselhos Municipais para ajudar na implementação diagnóstica do município;
- O Conselho deve ter reuniões regionais, setoriais inclusive para tratar prioridades dentro da região;
- O Conselho Estadual deve ter uma equipe técnica para assessoramento, uma estrutura própria mais independente do poder público;
- Encontro de Conselheiros Municipais “a nível de”⁵² regiões (Baixada, Sul Fluminense...”
- Que Nova Iguaçu seja o pólo de discussão na área da Baixada Fluminense, que haja logo um encontro no prazo de 30 dias;
- Que o Conselho Estadual faça reuniões com os Conselhos Municipais onde existam CRIANES para discussão do DEGASE.” (Anexo 2)

Podemos concluir que o CEDCA soube aproveitar bastante a mobilização da política partidária da época para a realização deste primeiro encontro com os municípios e

⁵² Optamos por transcrever o conteúdo do material encontrado no CEDCA com o compromisso de reproduzir o processo de descrição da participação em eventos como o I ECDCa, com os vícios de linguagem da época, a falta de rigor e a informalidade nos registros da época.

dar visibilidade às fragilidades de “uma ação conjugada para implantação efetiva do ECA” no estado do RJ.

Ao mesmo tempo a política do governo de Leonel Brizola naquele encontro pôde legitimar muitos de seus projetos para a política pública de educação básica que pretendia realizar com a aprovação popular para a utilização de recursos públicos necessários para o cumprimento das metas propostas.

Dos conselheiros não-governamentais da primeira gestão do CEDCA que culminou na realização do 1º ECDC, ressaltamos o papel de Rodrigo Souza Filho, assistente social, atual professor-doutor da UFRJ, dirigente do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua na época do início da campanha pelo CEDCA, representando posteriormente a Fundação Fé e Alegria no CEDCA, que analisa a participação da sociedade civil no CEDCA:

“Este controle orgânico feito pela Sociedade Civil, sem mediação partidária, nos diversos níveis da gestão da coisa pública... nos parece um passo importante na direção de uma democracia direta que, articulada dialeticamente com os mecanismos tradicionais da democracia representativa (...) É inegável que no campo da interferência formal/institucional da luta pela democratização da sociedade, experienciar um mecanismo como este (mesmo restrito à área das políticas sociais destinadas a um segmento específico da população) pode provocar o surgimento de uma nova cultura no trato da coisa pública, que, (...) pode impulsionar uma mudança qualitativa na forma de organização social e política de nossa sociedade, levando-nos a uma ordem mais próxima da utópica radicalidade democrática.” (SOUZA FILHO, 1992, p.28-9)

3.2

I CONFERÊNCIA ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: “CRIANÇA E ADOLESCENTE – PRIORIDADE ABSOLUTA”

Dos documentos encontrados no CEDCA para a nossa pesquisa só encontramos registros para o que poderíamos dimensionar como a I Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em meados de 1995, através do Regimento Interno (Anexo 3) da organização para a I Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente com a finalidade de eleger a delegação do Estado do RJ para a I Conferência Nacional em Brasília promovida pelo CONANDA com o tema “Criança e Adolescente – Prioridade Absoluta”.

Os registros confirmam que a I Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente deveria realizar uma avaliação da Política de Atendimento à criança e ao adolescente a nível regional e estadual, com base nos eixos temáticos propostos pelo CONANDA: Ato Infracional e Medidas Sócio-Educativas, Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalho do Adolescente, Violência e Exploração Sexual, Orçamento Público, Fundo e Conselhos Tutelares); além de propor diretrizes para a efetivação do Sistema de Garantia de Direitos no Estado do RJ.

Embora promovida pelo CEDCA e pela Defensoria Pública do Estado do RJ, nenhum relatório foi encontrado no CEDCA e muitos municípios nem consideram esta conferência como a primeira, preferindo entender que a I Conferência Estadual foi a realizada em 1997 (Anexo 4) com o envio da delegação do RJ para a II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente em Brasília, também promovida pelo CONANDA, na qual foram cobrados os relatórios das conferências municipais e regionais pelo CEDCA para a participação dos municípios na Conferência Estadual.

Para a nossa pesquisa somente a partir do ano de 1997, portanto, foi possível coletar dados de relatórios enviados pelos Conselhos de Direitos Municipais para estabelecer um registro da realização de conferências municipais no Estado do RJ e dimensionar a participação dos municípios nas Conferências Estaduais para nossas conclusões ao final deste trabalho.

Ao considerarmos, então, a Conferência Estadual de 1997 como o marco da participação dos municípios, organizados também por regiões, reproduzimos a orientação por regiões definidas no CEDCA naquele ano como a seguir:

- “Região Metropolitana com os municípios de Rio de Janeiro, Itaguaí, Nova Iguaçu, Nilópolis, Belford Roxo, Duque de Caxias, Magé, Itaboraí, São Gonçalo e Niterói.
- Região da Baía da Ilha Grande e Médio Paraíba com os municípios de Parati, Angra dos Reis, Resende, Barra Mansa, Rio Claro, Pirai, Volta Redonda, Barra do Pirai e Rio das Flores.
- Região Centro-Sul com os municípios de Miguel Pereira, Mendes, Areal, Três Rios, Comendador Levy Gasparian, Paraíba do Sul, Paty do Alferes e Sapucaia.
- Região Serrana com os municípios de Nova Friburgo, Bom Jardim, Cantagalo, Carmo, Cordeiro, Duas Barras, Petrópolis, Santa Maria Madalena, São José do Vale do Rio Preto, Sumidouro, Teresópolis, Trajano de Moraes e Cachoeira de Macacu.

- Região das Baixadas Litorâneas com os municípios de Cabo Frio, Araruama, Arraial do Cabo, Casimiro de Abreu, Rio Bonito, São Pedro da Aldeia e Silva Jardim.
- Região Norte Fluminense com os municípios de Campos, Cardoso Moreira, Cachoeira de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis e São João da Barra.
- Região Noroeste com os municípios de Itaocara, Aperibé, Bom Jesus de Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaperuna, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antonio de Pádua e Varre e Sai.” (Anexo 4)

Desta organização foram eleitos para compor a delegação para a II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente a partir da I Conferência Estadual, os municípios do Rio de Janeiro, Nilópolis, São Gonçalo, Angra dos Reis, Barra Mansa, Volta Redonda, Areal, Três Rios, Paraíba do Sul, Nova Friburgo, Cantagalo, Teresópolis, Cabo Frio, Rio Bonito, Silva Jardim, Campos, Quissamã, São Fidélis, Itaocara, Aperibé e Itaperuna; definidos também como municípios articuladores regionais para pressionar pela instalação de Conselhos Municipais e Tutelares ainda não implantados nas suas regiões.

Dos relatórios enviados ao CEDCA como etapa preparatória para a realização desta conferência encontrou-se as demandas apontadas por região, pois as orientações nacionais e estaduais ressaltavam que “a conferência municipal deverá ser aberta a todo o segmento da sociedade local, tendo a parceria do Conselho Tutelar” com a solicitação também para a mobilização e “participação na Conferência Regional a qual o seu município está afeto” (Anexo 3).

Desta I Conferência Estadual realizada pelo CEDCA podemos afirmar que a metodologia foi refinada com a aplicação de um questionário enviado pelo CONANDA coletando pela primeira vez alguns dados quantitativos e qualitativos do atendimento aos adolescentes envolvidos em ato infracional e sobre a operacionalização dos fundos geridos pelos CMDCA's por regiões do Estado do RJ.

Na região noroeste, o município de Natividade de maneira precursora promoveu palestras com o Ministério Público e várias comunidades, envolvendo escolas, órgãos governamentais e não-governamentais, dando início à modalidade para o diagnóstico da situação de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e a avaliação.

Pela primeira vez há o registro em ata desta conferência, conforme declarado no relatório enviado ao CEDCA, mas não foi encontrada. Do relatório, porém, podemos apreender que as demandas tornaram-se mais técnicas e as questões envolvendo o judiciário apontando projetos de lei, demonstram que outros atores como representantes do

Ministério Público e do Judiciário foram incorporados ao público que participou da conferência estadual anterior.

3.3

II CONFERÊNCIA ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA: “DEZ ANOS DE LUTA PELA CIDADANIA”

Do sucesso na avaliação das informações apontadas pelas conferências regionais como base para as conferências estaduais na II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o CONANDA indicou uma metodologia para que os estados pudessem participar da III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente criando alguns procedimentos mais formais para participação e registro de mais informações.

Conforme os documentos encontrados no CEDCA sobre as orientações do CONANDA para o ano de 1999, as Conferências deveriam ter como objetivo promover a mobilização social em âmbito municipal, regional e estadual, para avaliar a implantação e execução das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, tendo como referência a Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o ECA, as Deliberações da I e II Conferência Nacional, as Resoluções e Deliberações do CONANDA e do CEDCA.

Deveriam também ter como objetivos específicos:

- “Avaliar a implantação e implementação do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente na Promoção, Defesa, Vigilância e Controle.
- Definir políticas e estratégias para operacionalizar o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.” (Anexo 4)

O CONANDA considerou fundamental que o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente fosse a referência no processo de avaliação a ser desencadeado no âmbito municipal, estadual e no nacional, colocando as políticas públicas na sua definição, implementação e defesa, como norteadoras.

Estas políticas, conforme preconizadas pelo Estatuto deveriam na ocasião estar articuladas e integradas em rede e por recomendação do CONANDA, o CEDCA deveria tratar do processo avaliativo e propositivo da conferência considerando a “prevenção e a

promoção global dos direitos da criança e do adolescente e, especialmente, daqueles em situação de risco pessoal e social”. (Anexo 4)

Os temas debatidos nas conferências anteriores e aqueles que deveriam ser debatidos naquela conferência tais como drogadição, gravidez precoce, violência, exploração sexual e etc., deveriam também ser “avalizados a partir do conjunto das políticas públicas, tanto preventiva como promocional.” (Anexo 4)

Juntamente com esses dados deveriam ser avaliados a implantação, a execução, o controle e a defesa dos direitos da criança e do adolescente, considerando que facilitasse a avaliação e as proposições a serem consideradas.

O CONANDA destacou também os seguintes aspectos a serem considerados nas Conferências Municipais, Regionais e Estadual:

- “Políticas sociais básicas (educação, saúde, esporte, lazer, cultura e assistência social);
- Políticas de reinserção social (medidas sócio-educativas).
- Serviços de proteção especial (drogadição, violência e exploração sexual contra crianças e adolescentes, combate ao trabalho infantil e gravidez precoce).
- Instâncias e mecanismos jurídicos e sociais (Conselho de Direito, Conselhos Tutelares, Conselhos Setoriais, Fundos e Orçamento Público, Ministério Público, Judiciário entre outros)”. (Anexo 4)

A II Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente deveria ser precedida pelas Conferências Municipais ou Regionais, sob a responsabilidade dos respectivos Conselhos Municipais. Para tanto, o Conselho Estadual encaminharia questionários a todos os municípios a fim de colher dados sobre os recursos humanos e físicos dos Conselhos de Direitos e Tutelares e ainda mensurar e avaliar as políticas públicas voltadas ao atendimento da criança e do adolescente, tais como educação, saúde, cultura, esporte, lazer, trabalho, assistência social e direito.

O Sistema de Garantias de Direitos considerado o eixo central da Conferência, seria também a referência para avaliar as situações diversas que se encontravam submetidas às crianças e aos adolescentes, tais como as portadoras de deficiência, envolvidas no comércio e uso de drogas, em situação de exploração sexual, violência familiar e em conflito com a lei.

O texto das orientações nacionais ressaltava que:

“Essa contribuição não será para inibir as iniciativas dos Conselhos Municipais na identificação da realidade local, das diferenças regionais, culturais, políticas e sociais. Ela tem somente o objetivo de ajudar e auxiliar a organização das discussões, como preliminar da apreciação, dos debates e das proposições na Conferência Estadual, que chegará a conclusões objetivas sobre as políticas públicas a serem implementadas no Estado do Rio de Janeiro, que consolidem os direitos de crianças e adolescentes.” (Anexo 4)

Os participantes da III Conferência Nacional deveriam ser divididos em categorias de delegados, convidados e observadores.

Os delegados teriam direito à voz e voto. Os convidados teriam somente a voz e os observadores não teriam direito nem a voz e nem a voto. Os delegados seriam eleitos na Conferência Estadual assim como os observadores e sua proporção seria de até 20% do quantitativo de delegados do Estado. O Juiz da Infância e da Juventude, o Promotor da Infância e da Juventude do Ministério Público, o Delegado da Infância e da Juventude ou função semelhante de Segurança Pública e o Diretor do órgão estadual executor das medidas sócio-educativas seriam convidados pelo CONANDA para as Conferências.

Os delegados que representariam o Estado do Rio de Janeiro seriam em número de 39 e os observadores em número de 8, assim distribuídos:

- “10 Conselheiros Estaduais, sendo 5 governamentais e 5 não governamentais;
- 10 Conselheiros Municipais, sendo 5 governamentais e 5 não governamentais;
- Representantes de órgãos e entidades de atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente, sendo 5 da capital (2 governamentais, 1 do Estado e 1 do Município e 3 não governamentais, 1 de atuação Estadual- Conselho Estadual e 2 de atuação Municipal – Conselho Municipal) e 5 do interior (sendo 3 governamentais e 2 não governamentais);
- 4 Conselheiros Tutelares, 1 representante de cada 2 regiões;
- 1 Representante de Município sem Conselho de Direitos;
- 4 Representantes dos Fóruns dos Direitos da Criança e do Adolescente, sendo 2 do Estadual e 2 de Municipais.” (Anexo 4)

Quanto aos Conselhos de Direitos, tanto Estadual quanto Municipal, deveria ser respeitada a paridade e quanto às entidades de atendimento, também deveria ser respeitada a paridade entre os representantes governamentais e não governamentais. Os delegados para a Conferência Estadual deveriam participar da etapa municipal e regional e, do mesmo modo, os delegados da etapa nacional deveriam ter participado da etapa estadual.

Os representantes do Conselho Estadual e das unidades de atendimento seriam escolhidos na plenária do Conselho Estadual e o Fórum Popular escolheria seu representante. Participariam também como delegados na Conferência Estadual, 2 Conselheiros Municipais de cada município, sendo 1 governamental e 1 não governamental.

Nas Conferências Regionais deveriam ser escolhidos como delegados 2 (dois) representantes de unidades de atendimento (1 governamental e 1 não governamental), 2 representantes de Conselhos Tutelares e 2 representantes de Fórum Popular, para representarem a região, ficando os delegados municipais para Conferência Estadual assim distribuídos: 2 Conselheiros Municipais por município, 1 governamental e 1 não governamental = 182 Conselheiros Municipais; 2 Conselheiros Tutelares por região = 16 Conselheiros Tutelares ; 2 representantes de entidades de atendimento por região = 16 entidades; 2 representantes de Fórum Popular por região = 16 representantes e 1 representante de cada Município da região que não tivesse Conselho de Direitos.

Os representantes municipais que iriam para a Conferência Nacional seriam escolhidos através de critérios aprovados pela Plenária da Conferência Estadual, devendo ter, obrigatoriamente, participado como delegados nas Conferências Regionais e na Estadual. As regiões deveriam apresentar propostas para critério de escolha dos delegados que representariam os municípios na Conferência Nacional, obedecendo aos números acima indicados.

A Convocação seria feita pelo representante legal do órgão no qual o Conselho Municipal ou Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente fosse vinculado e em conjunto com o respectivo Conselho. Os prazos estabelecidos pelo CONANDA para as conferências Municipais e para a Conferência Estadual deveriam ser respeitados e a convocação da Conferência deveria ser publicizada na imprensa oficial e nos meios de comunicação, devendo ser explicitado o objetivo, o local e a data de realização, composição da Comissão Organizadora da mesma e responsabilização político – financeira do evento.

A partir do ato administrativo de convocação da Conferência Municipal ou Estadual deveria ser constituída a Comissão Organizadora do evento e Comissão Organizadora deveria normatizar os critérios de inscrição e credenciamento dos delegados, tais como: critérios, local, data, horários e responsável.

A Comissão Organizadora elaboraria um Regimento Interno, que iria nortear os trabalhos, traçando os objetivos, os temas, o local, a data, o horário, a metodologia, quem promoveria e realizaria a Conferência, quem participaria e em que condições. A

aprovação do mesmo se daria através da plenária, na abertura da Conferência e todos os relatórios das conferências deveriam respeitar os prazos para envio ao CONANDA.

Com toda a complexidade das orientações enviadas pelo CONANDA e repassadas aos Conselhos Municipais pelo CEDCA somente os municípios de Niterói, Rio de Janeiro, Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Campos dos Goytacases, Carmo, Maricá, Nova Friburgo, Petrópolis, Teresópolis e São Gonçalo conseguiram realizar conferências municipais e enviar representantes para a conferência estadual.

Podemos concluir que as discussões ficaram concentradas nas regiões Metropolitana, Serrana e Norte-Fluminense com poucos municípios alcançados pela mobilização do CEDCA e pouco interesse político em final de governo na instância municipal.

Da participação desses municípios na II Conferência Estadual foram aprovadas as seguintes propostas:

No eixo de Instâncias e Mecanismos Jurídicos e Sociais:

- “Incentivar a Procuradoria Geral de Justiça para que estes levem Promotores da Infância e Juventude de cada área intentem ações cíveis públicas necessárias para a implantação de Conselhos Municipais de Direitos onde estes não existam; criação dos Conselhos Tutelares, nos municípios onde estes não existam; responsabilizar as prefeituras para que estas proporcionem a infra-estrutura necessária para o funcionamento de ambos os Conselhos; que sejam respeitadas as leis que regulamentam os Fundos Municipais e Estadual, com os devidos repasses de verba.”

No eixo das Políticas Sociais Básicas:

- “Criação do Fórum da Juventude e incentivo aos Grêmios Estudantis, criação de programas e projetos com interface da saúde, assistência social e educação com o objetivo de prevenir a gravidez precoce; implementação de programas de atenção à saúde da criança e do adolescente; ênfase nas estratégias de qualificação da assistência pré-natal, no parto, pós-parto e ao recém nascido; ampliação da oferta de atendimento no pré-natal, parto, pós-parto e ao recém nascido, com ampliação na oferta de leitos nos hospitais públicos; implementação e expansão de Programa de Planejamento Familiar, especialmente voltados para adolescentes.”

No eixo das Políticas de reinserção social:

- “Implantação de unidades de internação de adolescentes autores de ato infracional com capacidade máxima de 40 adolescentes em cada unidade, e unidades descentralizadas por região e manutenção dos Artigos 60 e 65 do Estatuto da Criança e do Adolescente com incentivos concedidos ao empregador que proporcionar o acesso ao aprendiz, principalmente ao egresso de medidas sócio-educativas.”

No eixo de Serviços de proteção especial para o enfretamento da drogadição e da violência:

- “Ampliação e manutenção dos programas existentes, prevenção do trabalho infantil através incentivos à programas sócio educativos complementares à escola; erradicação do trabalho infantil com fiscalização do Conselho Tutelar e Ministério Público; implementação e ampliação de Programas de Atenção às Vítimas de Violência Doméstica e/ou Exploração Sexual; implementação e ampliação de Programas de Atenção aos Consumidores de Drogas, no que se refere ao atendimento primário, secundário nas unidades municipais e internação em pólos regionais.” (Anexo 4)

Podemos considerar que embora o quantitativo dos municípios participantes nesta conferência estadual tenha sido bastante reduzido, pela primeira vez os relatórios encontrados apontam propostas para políticas nas extensões estaduais e nacional, classificadas por eixos do Sistema de Garantia de Direitos, levadas pela delegação do RJ para a III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente como a seguir:

Nível Estadual:

No eixo da Promoção:

- “Que o CONANDA reforce a recomendação aos Estados, quanto à implantação de Comitê Interinstitucional para encaminhar o processo de discussão e implantação da Resolução 44, que trata da integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Segurança Pública, Defensoria Pública e Equipe técnica especializada, preferencialmente no mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial ao adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;
- Que o CONANDA reforce a necessidade da implantação de sua Resolução de N° 45, de 25-10-96, que trata do atendimento acautelatório, em Centro de Atendimento Integrado ou em espaços rigorosamente distintos daqueles destinados à execução de medidas Sócio-educativas de Internação;
- Que o CONANDA reforce a recomendação para que sejam articuladas as Secretarias de Segurança Pública, a fim de que dotem Delegacias Especializadas da criança e adolescente de melhores condições de funcionalidade, com um corpo técnico suficiente e qualificado com a referência multidisciplinar, bem como de equipamentos e instalações físicas adequadas nos casos onde não há centros de atendimento ao adolescente infrator;
- Que o CONANDA recomende e responsabilize os Estados a municipalização e/ou regionalização do atendimento da medida sócio-educativo em meio aberto, cabendo ao Estado o atendimento das medidas sócio-educativas de privação de liberdade e semi-liberdade;
- Que o CONANDA recomende aos Órgãos Responsáveis que executem os programas de apoio familiar ao adolescente egresso dos Estabelecimentos

Educacionais possibilitando reintegração na família e na sociedade, através de moradia, do trabalho, do estudo, etc., com o acompanhamento do órgão municipal e o apoio de órgãos estaduais. Que se cumpra a resolução N° 46 de 29-10-96 do CONANDA que estabelece o número máximo de 40 adolescentes em cada unidade de internação regionalizada;

- Que o CONANDA recomende ao Poder Judiciário dos Estados para que cada comarca tenha uma equipe técnica interdisciplinar definindo as atribuições de cada um de seus componentes, que possa efetuar estudo psicossocial, oferecendo parecer e encaminhamento adequado a cada caso, servindo como orientador do adolescente em medidas sócio-educativas não privativas de liberdade.
- Que o CONANDA incentive e apóie a implementação de programas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade, através de parcerias envolvendo o Poder Judiciário, Ministério Público, poderes Executivos estaduais e municipais, ONGs e movimentos populares;
- Que o CONANDA recomende às Polícias Militares que criem companhias especializadas de policiamento para o atendimento às crianças e adolescentes e que promovam cursos sobre direitos de criança e adolescente.” (Anexo 4)

No eixo do Controle:

- “Que o CONANDA oriente aos CEDCAs, e os CMDCA, a participarem em todas as instâncias de decisão quanto à instalação de unidades regionais de internação sob sua área de jurisdição;
- Monitoramento das unidades de execução das medidas sócio-educativas pelos órgãos de defesa, com as devidas responsabilidades em caso de irregularidades.” (Anexo 4)

No eixo da Defesa:

- “Que o CONANDA faça gestões junto aos tribunais de Justiça, Promotorias Públicas e Secretarias Públicas para que os Juízes de Direito, Promotores Públicos, Delegados de Polícia, cumpram o que determina a lei, de morarem em suas comarcas;
- Que o Ministério da Justiça somente repasse verbas para os Centros de Educação que tenham aprovação do Conselho de Direito e um projeto pedagógico de acordo com o ECA;
- Que sejam elaboradas leis estaduais para criação de Defensorias Públicas e implantadas imediatamente após a aprovação da lei, organizada em quadro de carreira e com assento principalmente nas varas da infância e juventude;
- Que o CONANDA recomende aos Estados a criação de banco de dados permanente sobre o ato infracional e o perfil sócio familiar dos autores a fim de subsidiar a criação e implantação de programas destinados a combater as suas causas;
- Que o CONANDA recomende aos Conselhos de Direitos a utilização dos instrumentos de garantia de direitos Constitucionais, para implantação das

Políticas Públicas e Sociais Básicas, quando não cumpridas pelo Poder Público.” (Anexo 4)

Nível Nacional:

No eixo da Promoção:

- “Que o CONANDA recomende ao Ministério da Justiça a garantia de repasse sistemático de verbas destinadas à política de atendimento ao adolescente autor de ato infracional, sob a fiscalização dos Conselhos Estaduais;
- Que o CONANDA participe ativamente da discussão de formação profissional do Sistema S (SENAI, SESI, SENAC, SENAR) garantindo a inclusão nos respectivos programas de adolescentes em conflito com a lei” (Anexo 4)

No eixo do Controle:

- “Que o CONANDA oriente aos CEDCAS, e os CMDCA, a participarem em todas as instâncias de unidades regionais de internação sob sua área de jurisdição.
- Monitoramento das unidades de execução das medidas sócio-educativas pelos órgãos de defesa, com as devidas responsabilidades em caso de irregularidades.” (Anexo 4)

No eixo da Defesa:

- “Que o CONANDA faça gestões junto aos Tribunais de Justiça, Promotorias Públicas e Secretarias de Segurança Públicas para que os Juízes de Direito, Promotores Públicos, Delegados de Polícia, cumpram o que determina a lei, de morarem em suas comarcas.
- Que o Ministério da Justiça somente repasse verbas para os Centros de Educação que tenham aprovação do Conselho de Direito e um projeto pedagógico de acordo com o ECA;
- Que sejam elaboradas leis estaduais para criação de Defensorias Públicas e implantadas imediatamente após a provação da lei, organizada em quadros de carreira e com assento principalmente nas varas de infância e juventude;
- Que o CONANDA recomende aos Estados a criação de banco de dados permanente sobre o ato infracional e o perfil sócio-familiar dos autores a fim de subsidiar a criação e implantação de programas destinados a combater as suas causas;
- Que o CONANDA recomende aos Conselhos de Direitos a utilização dos instrumentos de garantias de Direitos Constitucionais, para implantação das Políticas Públicas e Sociais Básicas, quando não cumpridas pelo Poder Público.” (Anexo 4)

Na II Conferência Estadual pela primeira vez também foram consideradas algumas preocupações com ações de suporte na formação de recursos humanos para tantas recomendações ao cumprimento de responsabilidades dos atores no Sistema de Garantia previstas no Estatuto e nas leis complementares vigentes, como a seguir (Anexo 4):

- “Que o CONANDA estabeleça com prioridade política o investimento técnico e financeiro pela União a formação de recursos humanos envolvidos nos diversos setores de atendimento aos adolescentes autores de atos infracionais;
- Que o CONANDA desenvolva ações de parceria com as universidades na formação de recursos humanos e criação de conhecimento no atendimento do autor de ato infracional, que contemple os conteúdos da incompletude institucional e da autogestão pedagógica;
- Que o CONANDA e os Conselhos Estaduais desenvolvam programas juntos às SSPS para sensibilização e capacitação de policiais civis e militares, incluindo atendimento e encaminhamento de adolescentes em conflito com a sociedade.”

Através destas propostas é possível afirmar que a II Conferência Estadual deu início ao processo de discussão sobre a questão da participação popular em relação a construção das políticas públicas com a mudança do foco de pressão política, que não deveria dirigir-se somente sobre o poder executivo, mas, também sobre o poder legislativo, dado que o poder legislativo tem prerrogativas de grande importância no terreno da implementação e da aprovação das políticas públicas.

Podemos também afirmar que através do conteúdo das propostas para políticas na extensão nacional nesta conferência, embora obedecendo as orientações do CONANDA, houve um avanço no sentido de apropriação de uma metodologia e uma linguagem mais apurada no sentido técnico para a abordagem das questões da infância e da adolescência já presentes nas discussões em nível nacional.

Ao mesmo tempo podemos afirmar que não foram deixadas de lado as preocupações com as questões locais e o impacto que o aumento da violência entre os adolescentes no estado do Rio de Janeiro causava, comprovadas pela quantidade de propostas voltadas para a elaboração de um diagnóstico para a melhor operacionalização no cumprimento das medidas sócio-educativas pelos adolescentes envolvidos em ato infracional, como dispostas no Estatuto.

3.4

III CONFERÊNCIA ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – “CRIANÇAS, ADOLESCENTES E VIOLÊNCIA”.

Através dos relatórios encontrados no CEDCA observamos que a III Conferência Estadual teve como diferencial a participação de 24 delegados adolescentes e o aumento da participação dos municípios (26), fato ressaltado pelo próprio CEDCA ao reconhecer o enorme esforço dos municípios para realizar suas conferências, tendo em vista a recente mudança nas prefeituras e, conseqüentemente, evidenciando o comprometimento da estrutura dos Conselhos Municipais, responsáveis pela mobilização e realização das conferências. O relatório encontrado como registro da participação dos municípios reconhecia:

“(...) o enorme esforço dos municípios para realizar suas conferências, tendo em vista a recente mudança nas prefeituras e, conseqüentemente, o que compromete a estrutura dos Conselhos Municipais, ficando registrado na história do CEDCA o empenho da região do Médio Paraíba, que conseguiu eleger sua representação regional para a Conferência Estadual e as Regiões Serrana e Metropolitana, que também realizaram conferências regionais.”
(ANEXO 5)

Na fase preparatória, entre junho e agosto, foram organizadas conferências municipais e regionais, que tiveram o objetivo de definir políticas estaduais, subsídios para a discussão e elaboração do “Pacto Estadual pela Paz”, tema orientado pelo CONANDA. Dos delegados escolhidos nessas conferências e que participaram efetivamente da Conferência Estadual, realizada nos dias 19, 20 e 21 de setembro de 2001, no SESC de Nogueira, em Petrópolis, foram eleitos 38 delegados para representarem o Estado do Rio de Janeiro na IV Conferência Nacional, que foi realizada no período de 19 a 22 de novembro, em Brasília, quando foi elaborado o “Pacto Nacional pela Paz”.

Participaram da Conferência Estadual representantes dos Conselhos Municipais de Direitos, governamentais e não-governamentais, Conselheiros Tutelares e, o grupo de 24 adolescentes, que se reuniram em fórum próprio, num total de 210 participantes de 42 municípios, dos 92 existentes até hoje.

Além dos delegados, com direitos a voz e voto nas plenárias, participaram observadores e convidados, entre os quais, autoridades do Poder Judiciário, do Executivo Estadual, Ministério Público, Defensoria Pública, Comissão de Direitos Humanos da OAB,

representantes de universidades, organizações não-governamentais, Secretários de Assistência de diversos municípios, especialmente de Petrópolis, além do presidente do CONANDA.

Nesta Conferência também foi iniciado a metodologia da realização de palestras com cidadãos convidados pelo seu notório saber nas questões da infância e adolescência, seguidas de debates, acrescentando mais dois dias para a discussão dos grupos temáticos.

Na III Conferência Estadual foram votados 10 pontos prioritários para ser encaminhados à Conferência Nacional em Brasília para o “Pacto Nacional pela Paz” como a seguir (Anexo 5):

1. “Criação, em âmbito nacional, de Escolas de Pais, adaptadas à realidade de cada município, como medida de prevenção e proteção à criança e ao adolescente, indiretamente às mesmas e diretamente aos pais;
2. Inclusão do ECA no currículo escolar, desde a educação infantil ao ensino superior;
3. Priorização da aplicação dos recursos e destinação dos programas às famílias de crianças ou adolescentes que se encontram em abrigos e fortalecimento da rede social que deve dar suporte aos mesmos;
4. Mobilização da Sociedade Civil para auxiliar e propiciar a efetiva profissionalização e inserção no mercado de trabalho do jovem-adulto oriundo do abrigo, estimulando-se parcerias, priorizando o atendimento e vagas;
5. Campanha nacional em favor da paz, visando maior discussão acerca das causas da violência, enfocando três eixos de ações preventivas: 1. Família - transformação de paradigmas; 2. Agentes multiplicadores (saúde, educação e assistência social) e 3. Captação de recursos e planejamento orçamentário;
6. Desenvolvimento de programas de apoio, atendimento à família e geração de renda, através de cooperativas;
7. Criação de delegacias especializadas na apuração de crimes praticados contra a criança e o adolescente, bem como, Varas de Infância e Juventude em todos os municípios brasileiros com mais de 150 mil habitantes;
8. Regulamentação do art. 260 do ECA, possibilitando a dedução do Imposto de Renda de Pessoa Física e Jurídica nas doações aos fundos municipais e estaduais da Infância e Adolescência no ato da declaração, a exemplo do que ocorria com as doações do extinto programa do MOBREAL;
9. Incentivo e monitoramento pelos Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente na criação e/ou ampliação de programas específicos na prevenção primária (para evitar que ocorra o ato infracional) e terciária (para evitar reincidência);
10. Descentralização da execução das medidas sócio-educativas, com a municipalização das medidas em meio aberto, incentivando-se a parceria

entre Poder Público e Sociedade Civil nos municípios, e regionalização das medidas de restrição e privação de liberdade, com a participação efetiva dos Conselhos de Direito Estadual e municipal, no controle da execução dessas medidas.”

Foi considerado também como um grande sucesso nesta Conferência a participação, com direito a voz e voto, de 24 adolescentes, eleitos em seus municípios, concorrendo a duas vagas de representação para a Conferência Nacional.

- “Os adolescentes puderam contar com o apoio de 3 educadores do município de Volta Redonda, para orientação nas discussões e encaminhamento das seguintes propostas, que foram igualmente, na sua totalidade, encaminhadas à IV Conferência Nacional:”
- Ampliação do sistema de programa de trabalho para adolescentes;
- Ampliação do Programa de Combate à Exploração Sexual contra a Criança e o Adolescente, em âmbito nacional, garantindo a criação de centros de referência para a Infância e a Adolescência, em todos os municípios brasileiros;
- Criação de programas de esclarecimento e prevenção à gravidez precoce e ampliação do programa de apoio às mães adolescentes;
- Ampliação do programa de prevenção às drogas através de divulgação nas escolas e na mídia;
- Combate à violência contra a criança e o adolescente, inclusive a violência psicológica: pela família, pelas escolas, pela polícia, pela sociedade em geral, através da divulgação na mídia e movimentação geral de combate a essa violência, conforme disposto no ECA.” (ANEXO 5)

Nesta conferência, O CEDCA apresentou aos municípios um projeto para a Implantação do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – SIPIA nos Conselhos Tutelares do Estado do Rio de Janeiro, respondendo as questões apontadas sobre a elaboração de um banco de dados que fornecesse informações para a elaboração de um diagnóstico sobre a situação dos direitos da infância e da adolescência na conferência anterior.

O Sistema, implantado no ano anterior pelo estado do Mato Grosso do Sul por indicação do governo federal através do Ministério da Justiça, teria como objetivo principal, a implantação e implementação de registro e tratamento de informações sobre a garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes preconizados no Estatuto e serviria como instrumento para a ação dos Conselhos Tutelares e dos Conselhos de Direitos, no âmbito do Estado e Municípios e no fornecimento de dados para contribuir na formulação de Políticas Públicas.

O SIPIA também responderia outra demanda apontada por conferências anteriores para dotar os Conselhos Tutelares de infra-estrutura adequada para o desenvolvimento das atividades de sua competência.

Cabe ressaltar aqui que os Conselhos Tutelares foram criados e instalados com base legal, ou seja, as Câmaras Municipais votaram e aprovaram sua criação através de leis, todavia, não facultou aos Conselhos conhecimentos sólidos e suficientes para que o mesmo tivesse uma organização compatível com as suas atribuições, decorrendo daí a necessidade de se preparar pessoas que possam permanentemente assistir as equipes (Conselheiros), de forma a apoiá-los e ajudá-los a desempenharem satisfatoriamente suas funções.

O Conselho Tutelar por vezes fica isolado e sua atuação é prejudicada em virtude da grande demanda de tempo despendido com a busca de formas de organização e sistematização do seu trabalho, atividade fundamental para subsidiar e garantir a execução das políticas públicas que auxiliarão nos encaminhamentos dos casos atendidos.

A busca desses instrumentos levou a identificação do SIPIA, que possibilitaria a sistematização da demanda do Conselho, inclusive por categoria de violação, permitindo assim que o mesmo contribua com o Poder Executivo na elaboração do orçamento público, uma de suas atribuições (ECA- artigo 136- IX)

O projeto apresentado na conferência instruíu o modo que os Conselhos Tutelares podiam ter acesso tanto prático como teórico a softwares que operacionalizassem o desenvolvimento dos trabalhos, como também o uso do Sistema no site do Ministério da Justiça.

O projeto previa a capacitação inicial de 28 Conselhos Tutelares, já equipados em convênio anterior, além de incluir mais 10 outros Conselhos que já estivessem equipados pelo poder executivo em seus municípios com infra-estrutura básica para implantação do SIPIA.

Seriam envolvidos na ação de capacitação para 271 pessoas, entre Conselheiros Tutelares, 2 técnicos de cada Conselho e 5 profissionais da FIA- Fundação para Infância e Adolescência⁵³, que seriam os multiplicadores da metodologia e fariam o acompanhamento posterior.

Vale registrar que foram excluídos desse processo o município do Rio de Janeiro, com maior número de Conselhos Tutelares (10), e mais outros 53 municípios.

⁵³ Órgão do governo estadual contemplado para administrar recursos do Fundo Estadual para a Infância e Adolescência naquela gestão do CEDCA.

Através dos relatórios da III Conferência estadual também podemos observar que outro instrumento de pressão da participação da sociedade civil por meio do envio de moções de apoio e repúdio às ações dos poderes constituídos, começou a ser utilizado, como a seguir:

Moções de Apoio:

- “Nós, participantes da III Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do adolescente, apoiamos, insistentemente, a manutenção da INIMPUTABILIDADE PENAL AOS MENORES DE 18 ANOS, repudiando qualquer iniciativa contrária.”
- “Nós, participantes da III Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, APOIAMOS A MANUTENÇÃO E AMPLIAÇÃO DO PROGRAMA JOVENS PELA PAZ, em especial aos jovens em conflito com a lei, oportunizando a inclusão social pioneira para esse segmento de excluídos, através de bolsa-estágio. O referido programa, no curto período de seis meses, já tem demonstrado sua eficácia, sendo que dos 466 adolescentes atendidos pelo DEGASE⁵⁴ e inseridos no programa, 164 (35%) tiveram suas medidas sócio-educativas extintas.” (Anexo 5)

Moções de Repúdio:

- “Os participantes da III Conferência Estadual de defesa da Criança e do Adolescente manifestam a sua INDIGNAÇÃO EM RELAÇÃO À FALTA DE TRANSPARÊNCIA DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS PELO PROGRAMA BOLSA-ESCOLA, NA ESCOLHA DOS BENEFICIÁRIOS. No nosso entendimento, são excludentes, na medida em que deixam de fora parcela importante daqueles que realmente necessitam de usufruir de tal benefício. Trata-se de publicidade enganosa, visto que o programa não condiz com o que é repassado à população, atribuindo-se a responsabilidade pela não inserção no Programa às prefeituras municipais, quando tal exclusão, na verdade, é feita pelo Governo Federal”
- “Nós, participantes da III Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, REPUDIAMOS A SITUAÇÃO ATUAL DO SISTEMA DE ATENDIMENTO AOS JOVENS EM CONFLITO COM A LEI NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Ressaltamos a centralização das unidades de internação na capital, a inadequação de suas instalações de maus tratos, a falta de programas sócio-educativos, de atividades profissionalizantes, de programas que busquem a reintegração na família, bem como da violação dos direitos dos jovens internados no presídio Muniz Sodré”
- “Nós, participantes da III Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, REPUDIAMOS O CONTEÚDO DO DISCURSO DO DEPUTADO ESTADUAL WOLNEY TRINDADE, PUBLICADO NO DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, PARTEII, PODER LEGISLATIVO, DE 06 DE SETEMBRO DE 2001, ANO XXVII,

⁵⁴ DEGASE - Departamento Geral de Ações Sócio-Educativas do Estado do Rio de Janeiro.

Nº 170, PÁGINA 20, o qual, na medida em que incita a violência e o assassinato de adolescentes, fere, não só os princípios universais dos Direitos Humanos, como contraria os direitos da criança e do adolescente, garantidos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do adolescente.”

- “Nós, participantes da III Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, REPUDIAMOS A ORIENTAÇÃO DO SENHOR PREFEITO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, DOUTOR CÉSAR MAIA, DADA AOS VEREADORES DA SUA BANCADA, PARA QUE FOSSEM CONTRÁRIOS ÀS EMENDAS AO PROJETO DE LEI 330ª, QUE ASSGURAM OS DIREITOS DE FÉRIAS E GRATIFICAÇÃO NATALINA PARA OS CONSELHEIROS TUTELARES. Esses direitos são assegurados, pela Constituição federal, a todos os trabalhadores brasileiros, caracterizando, portanto, a atitude do Prefeito como absurda. Esta Moção é destinada, também aos vereadores da Cidade do Rio de Janeiro, que desconhecem o papel e a importância do Conselho Tutelar, instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Federal 8069/90, com o objetivo de garantir a participação popular no atendimento às crianças e aos adolescentes sob o risco social e pessoal. No Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente é o Conselho Tutelar a primeira instância de atendimento às crianças e adolescentes violados em seus direitos fundamentais. Desconhecer este papel e não fortalecê-lo institucionalmente é desprezar os direitos que as nossas crianças conquistaram na Constituição Federal.” (Anexo 5)

Com o registro das moções destacadas na III Conferência Estadual podemos perceber a distância entre as orientações nacionais para a realização das conferências estaduais e a fragilidade da atuação dos Conselhos de Direitos e Tutelares nos municípios pela garantia das suas atribuições legais dispostas nas leis municipais.

A definição de subsídios para a discussão e elaboração do “Pacto Estadual pela Paz”, proposta pela orientação do CONANDA para as conferências daquele ano, nas instâncias municipal, regional e estadual, pareceu cumprir apenas uma formalidade institucional não dando conta de dar visibilidade às questões das violações na área da infância e adolescência que afligiam a sociedade da época.

3.5

IV CONFERÊNCIA ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – “PACTO PELA PAZ – UMA CONSTRUÇÃO POSSÍVEL”

Conforme o material encontrado no CEDCA sobre a IV Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente foi informado que a conferência estadual foi realizada durante três dias para a sistematização dos eixos temáticos propostos pelo CONANDA, para a avaliação das dificuldades e avanços na implementação do “Pacto pela Paz”, nas regiões do Estado do Rio de Janeiro.

Com a previsão da participação de 180 delegados vindos das conferências regionais, houve o comparecimento de 168 delegados e destes, 19 eram adolescentes eleitos e um participou como ouvinte.

Na introdução do relatório enviado ao CONANDA o CEDCA informou que:

- “(...) devido ao CEDCA/RJ possuir uma secretaria executiva maior, foi possível a confecção de bolsas, blocos e canetas e a sistematização das discussões, a qual se configurará na publicação dos anais da IV Conferência Estadual dos direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro, e que encontra-se em fase de elaboração.” (Anexo 6)

Embora fosse proposta do CEDCA, a publicação dos anais da conferência não aconteceu e mais uma vez não foi possível acontecer uma divulgação mais ampla do conteúdo dos debates e propostas após as conferências estaduais para todos os municípios no Estado do RJ.

Até hoje o material de todas as conferências encontra-se sob a guarda do CEDCA através de cópias impressas arquivadas disponíveis para consulta mediante solicitação formal e somente a partir da IV Conferência encontramos algum material em meio digital programado para a publicação dos anais.

Na metodologia proposta pelo CONANDA para a realização das conferências no ano de 2003 ficava evidente a importância da divulgação para a sociedade brasileira das propostas e ações do Governo Federal para a implementação pelo Pacto pela Paz, e, principalmente, para obter o retorno de informações sobre os limites e possibilidades do Pacto proposto em 2001. Portanto, no ano de 2003 seria o ano da avaliação do impacto na sociedade para todas as ações propostas na conferência anterior.

Trabalhando com os nove eixos propostos pelo Pacto em 2001 e tendo como focos temáticos: o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, o Sistema de Medidas Sócio-Educativas, as Políticas Públicas voltadas para a Infância e Adolescência e

o Protagonismo Social no Pacto pela Paz; os trabalhos na IV Conferência Estadual foram concentrados na reunião e no debate sobre as informações enviadas por 49 municípios reunidos nas conferências regionais no Estado do RJ, gerando um material complexo e de difícil manuseio para divulgação, ainda mais sem a publicação dos anais.

Para o Eixo da Saúde foi proposta do CONANDA “garantir políticas de saúde pública de acesso universal e equânime nos aspectos da promoção, prevenção, proteção e recuperação da saúde de crianças e adolescentes”. (Anexo 6)

Na IV Conferência Estadual ficou evidenciado que a única estratégia destacada pelo Estado do RJ foi “incentivar e apoiar programas de promoção e ações básicas de saúde em nível familiar e comunitário, realizados pôr redes de ONG e OGS”. Para este eixo apenas a Região Leste Fluminense apresentou avanços com a implantação dos pólos Médico de Família e a ampliação da Rede Básica de Saúde. Como propostas regionais foram eleitas aquelas vindas das conferências locais na área da Saúde, direcionadas para as maiores violações dos direitos como a ausência de registro civil e o acesso a medicamentos e tratamentos especializados. (Anexo 6)

Para o Eixo da Educação foi proposta do CONANDA “reunir forças na universalização do atendimento à educação infantil baseado nos princípios de democratização do acesso, permanência, gestão e qualidade social”. (Anexo 6)

Na IV Conferência Estadual foram destacadas as estratégias de (Anexo 6):

- “Garantir no orçamento da educação recursos específicos para educação infantil;
- Garantir atendimento multidisciplinar em rede;
- Garantir a inclusão do ECA no currículo escolar em todos os níveis;
- Implementar programas de formação continuada sobre o ECA para educadores e operadores do direito e gestores;
- Garantir mobilização social e desencadear, quando necessário, processos de responsabilização jurídica na perspectiva da educação infantil.”

Todas as regiões apresentaram avanços referindo-se ao cumprimento de metas locais (não informadas) de governo para seus municípios, mas mantiveram a mesma preocupação com a interface entre os Conselhos Tutelares e a comunidade escolar demonstrando ainda o desconhecimento para lidar com as questões da violência na relação Família/ Escola.

Para o Eixo da Assistência Social foi proposto pelo CONANDA “Garantir a cidadania das famílias mediante uma política nacional de assistência social que tenha como foco central o enfrentamento da pobreza, garantindo a proteção integral das famílias, crianças e adolescentes”. Nas conferências regionais foram votadas as seguintes estratégias, levadas para a IV Conferência Estadual (Anexo 6):

- “Participação dos conselhos de direitos na elaboração do PPA no orçamento da política de assistência social, estabelecendo no mínimo 5% do orçamento global, para a política de garantia de direitos;
- Reavaliação dos critérios para a concessão do BPC⁵⁵, a saber:
 1. Aumento da renda *per capita* para meio salário mínimo;
 2. Forma de elegibilidade para concessão do benefício;
 3. Revisão da rede SAC⁵⁶, possibilitando novo plano de metas e modalidades de atendimentos.
- Implantação de cadastro único como forma de controle da execução da política de atendimento à família, de forma integrada e articulada;
- Capacitação das equipes técnicas e lideranças comunitárias, bem como de conselheiros, para operacionalização e ampliação dos programas já existentes, articulados em rede multidisciplinar de atendimento à família, bem como para fiscalização do devido cumprimento da LOAS⁵⁷ e do ECA;
- Criação de emprego e geração de renda.
- Criação de programas de potencialização e revitalização dos recursos estruturais já existentes, na organização da sociedade civil e das comunidades;
- Implantação de políticas de atendimento à família de forma integrada e articulada, evitando a pulverização de recursos e a superposição de ações e também a manutenção da exclusão social. “

Este foi o eixo com mais sugestões e redefinições de estratégias nas conferências regionais com o relato de avanços alcançados pelos debates trazidos das conferências de assistência social nos três níveis. As propostas em sua maioria enfatizavam a descentralização e adequação administrativa e financeira das ações políticas de assistência

⁵⁵ Benefício de Prestação Continuada. Direito garantido pela CF de 88 e consiste no pagamento de 01 (um) salário mínimo mensal à pessoas com 65 anos ou mais de idade e à pessoas com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho, onde em ambos os casos a renda *per capita* familiar seja inferior a ¼ do salário mínimo. O Benefício é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) a quem compete sua gestão, acompanhamento e avaliação e, ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a sua operacionalização. Os recursos para custeio do BPC provem do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Disponível em <<http://www.mds.gov.br/programas>>.

⁵⁶ Rede de Serviços de Ação Continuada. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/programas>>.

⁵⁷ LOAS – A Lei N°. 8472 de 7 de dezembro de 1993 dispõe sobre a organização de assistência social como direito do cidadão e dever do estado.

Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L_8742.htm>

social nos municípios e nas regiões acompanhando as diretrizes nacionais. Os relatórios apontavam ainda para as preocupações com a redefinição dos abrigos na rede de atendimento, buscando maior fiscalização em relação ao cumprimento do Art. 92 do Estatuto, apresentando também, sugestões para programas tutelares alternativos ao abrigamento de crianças e adolescentes.

Para o Eixo da Cultura, Esporte e Lazer, foi proposta do CONANDA “assegurar uma política nacional de cultura, esporte e lazer, de caráter universal, para as crianças e adolescentes, que contemple a integração regional e a valorização da cultura local, garantindo recursos financeiros nos orçamentos públicos das três esferas de governo”.(Anexo 6)

Na IV Conferência Estadual foram destacadas as estratégias de (Anexo 6):

- “Garantir que os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, nos três níveis, atuem em conjunto com os conselhos setoriais na formulação, deliberação e fiscalização da política de esporte, cultura e lazer;
- Viabilizar a captação de recursos adicionais das empresas públicas e privadas e pessoas físicas, a fim de implementar a política de cultura, esporte e lazer;
- Viabilizar a utilização dos espaços públicos existentes (escolas, quartéis e outros), nos finais de semana, feriados, período de férias e demais horários ociosos, para a realização de atividades culturais, esportivas e de lazer;
- Elaborar projetos e programas de esporte, cultura e lazer, proporcionando geração;
- Garantir a existência de espaços públicos para acesso de crianças e adolescentes aos eventos culturais, esportivos e de lazer, bem como a programas e serviços de biblioteca, brinquedoteca, videoteca, hemerotecas e gibiterias, dentre outros, assegurando e universalização dos direitos.”

Nas conferências regionais foram apresentados tímidos avanços em todas as regiões, sempre relacionados aos projetos locais de cunho não - governamental para os municípios, caracterizando a falta de compromisso governamental com estes direitos da criança e do adolescente e o protagonismo da sociedade civil no atendimento a estes direitos.

Para o Eixo de Medidas Sócio-Educativas foi sugestão do CONANDA:

- “Proporcionar a efetiva aplicação do caráter sócio-educativo das medidas, assegurando o direito constitucional de ampla defesa, e a desmistificação da impunidade do adolescente autor de ato infracional mediante campanhas de esclarecimentos de longo alcance, visando à construção da cultura da paz.” (Anexo 6)

Das conferências regionais foram votadas as seguintes estratégias:

- “Garantir o atendimento ao adolescente autor de ato infracional na rede municipal e distrital, assegurando o contraditório, inclusive com a presença da Defensoria Pública;
- Definir critério de elaboração de um projeto sócio, político, pedagógico e arquitetônico para os centros de internação regionalizados, extinguindo o modelo correccional repressivo ainda em prática em vários pontos do país, com a capacitação continuada dos agentes e operadores dos direitos da rede de atendimento das medidas sócio-educativas, pelo poder Judiciário;
- Garantir nos orçamentos públicos nas três esferas de governo, recursos necessários para a execução e efetivação das medidas sócio-educativas;
- Descentralizar com urgência a execução das medidas sócio-educativas restritivas de liberdade, assegurando a integridade física e psicológica dos adolescentes em todas as Unidades, e municipalizar as medidas em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade), envolvendo os diferentes atores como a Defensoria Pública, Ministério Público, Poder Judiciário, Conselhos Municipais de Direitos e Tutelares, implementando o SIPIA II e garantindo prioritariamente o atendimento, o acompanhamento das famílias e dos adolescentes durante e após o cumprimento das medidas;
- Garantir a divulgação das medidas sócio-educativas aplicáveis aos adolescentes autores de ato infracional promovendo audiências públicas e campanhas de esclarecimento nos meio de comunicação de massa, em articulação com segmentos da sociedade e o poder público.” (Anexo 6)

Neste eixo não houve avanços registrados e as dificuldades foram as mesmas relacionadas em todas as outras conferências evidenciando a falta de compromisso por parte dos governos com a destinação orçamentária para as medidas sócio-educativas.

O Eixo de Proteção Especial foi subdividido em dois eixos como a seguir:

Para a Proteção Especial e Violência Sexual foi proposta do CONANDA:

- “Garantir a erradicação da violência infanto-juvenil, viabilizando a implantação e implementação do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência, Exploração e Abuso Sexual nas Unidades da Federação e respectivos Municípios.” (Anexo 6)

Como estratégias vindas das conferências regionais foram relacionadas:

- “Mobilização – articulação dos três níveis (federal, estadual, municipal) por meio de rede (Fóruns, conselhos, etc.);
- Garantir recursos orçamentários e financeiros, e que os mesmos sejam executados nos três níveis (federal, estadual e municipal);
- Dar visibilidade à violência sexual (especialmente por meio de campanhas, pesquisas, banco de dados, mídia e notificação);
- Capacitar todos os setores das políticas sociais e de operadores do direito, inclusive em braile, para diagnosticar, prevenir e tratar os vitimizados;

- Estimular o protagonismo juvenil, garantindo a participação dos jovens quando da elaboração das políticas. “(Anexo 6)

Neste eixo os avanços foram relatados nas regiões Leste Fluminense e Metropolitana com a mobilização dos fóruns da sociedade civil, a criação de Comitês de Defesa e as Centrais de Disque Denúncia. As dificuldades também continuaram as mesmas das conferências anteriores, caracterizadas pela ausência de destinação orçamentária municipal que viabilizasse a manutenção das campanhas iniciadas em governos anteriores, a ausência de um banco de dados, a frágil utilização dos profissionais da saúde da ficha de notificação compulsória e a ampliação do programa federal SENTINELA⁵⁸ nos municípios.

Na subdivisão de Proteção Especial e Trabalho Infantil foi proposta do CONANDA:

- “Garantir a prevenção e erradicação de qualquer forma de trabalho infantil, e a proteção do trabalhador adolescente, conforme Lei” (Anexo 6)

Na IV Conferência Estadual foram apresentadas as seguintes estratégias vindas das conferências regionais:

- “Implantar e implementar uma política nacional de prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção do adolescente trabalhador, conforme diretrizes do CONANDA, garantindo a intersetorialidade e integração das ações e programas hoje existentes;
- Propor aos três níveis de governo mecanismos que regulamentem o repasse orçamentário e garantam a destinação de recursos públicos para o desenvolvimento de políticas públicas básicas que assegurem a erradicação do trabalho infantil e a proteção ao adolescente trabalhador, assim como a devida execução dos mesmos;
- Exigir a ampliação e a regulamentação da fiscalização para combater o trabalho infantil e assegurar a proteção do adolescente trabalhador, garantindo o cumprimento da legislação, punindo severamente os violadores com base no Projeto de Lei n. 3.751/1997, que dispõe sobre a criminalização da exploração do trabalho infantil; análoga ao trabalho escravo, e ainda o monitoramento de todas essas ações.;
- Implantar e fortalecer programas de profissionalização e uma política de emprego e renda, com recursos governamentais direcionados a comunidades pobres, objetivando aumentar a renda familiar, a permanência

⁵⁸Programa Sentinela - Serviços de proteção Social às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e as suas Famílias. Serviço que oferece um conjunto de procedimentos técnicos especializados para atendimento e proteção imediata às crianças e aos adolescentes vítimas de abuso ou exploração sexual, bem como seus familiares, proporcionando-lhes condições para o fortalecimento da auto-estima, superação da situação de violação de direitos e reparação da violência vivida. Disponível em <<http://www.mds.gov.br>>

dos filhos na escola, garantindo a intersetorialidade e integração das ações e programas existentes;

- Fortalecer os fóruns nacional, estaduais, regionais e municipais que tenham por foco o combate ao trabalho infantil, com campanhas permanentes de sensibilização, divulgação, identificação e denúncias, garantindo uma capacitação que possibilite a qualificação dos participantes das comissões municipais PETI⁵⁹.” (Anexo 6)

Neste eixo não foram apresentados avanços significativos e as sugestões referendavam a ampliação das metas de atendimento dos programas governamentais e a transparência no repasse dos recursos aos municípios. Houve um consenso nas sugestões quanto à formação continuada dos operadores do Sistema de Garantia de Direitos para lidar com as famílias e sociedade em geral.

Para o Eixo de Conselhos de Direitos Tutelares e Fundos foi proposta pelo CONANDA:

- “Implantar e implementar nos três níveis de governo e em articulação com o Ministério Público, as políticas de atendimento a criança e ao adolescente, fortalecendo os Conselhos de Direitos, Tutelares e Fundos e combatendo a fragmentação e setorização das ações, como estratégia para o pleno cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente e controle do fenômeno da violência”. (Anexo 6)

Como estratégias regionais foram apresentadas:

- Ampliar a dotação orçamentária do Fundo da criança e do adolescente mediante emenda constitucional que garanta, no mínimo, 5% das receitas correntes líquidas nas esferas federal, estadual e municipal; possibilite as pessoas físicas fazerem doações ao fundo; simplifique os procedimentos e permita o repasse direto Fundo a Fundo;
- Realizar as conferências municipais, estaduais e nacionais antes dos períodos de votação do orçamento;
- Propor / Criar lei federal que condicione o repasse de recursos aos municípios à existência e funcionamento dos Conselhos de Direitos, Tutelares e Fundos, bem como a regulamentação da função de conselheiro tutelar;
- Elaborar um plano nacional de capacitação continuada dos operadores do Sistema de Garantia de Direitos, sob a coordenação do CONANDA com o envolvimento dos Conselhos Estaduais;

⁵⁹ PETI – Programa de Erradicação do trabalho Infantil – PETI (Concessão de Bolsa a crianças e adolescentes em situação de trabalho e Ações Sócio-Educativas para crianças e adolescentes em situação de trabalho) Programa de transferência direta de renda do Governo Federal para famílias de crianças e adolescentes em situação de trabalho, adicionado à oferta de Ações Sócio-Educativas e de Convivência, manutenção da criança/adolescente na escola e articulação dos demais serviços da rede de proteção básica e especial. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/programas/>>.

- Realizar em todos os níveis (CONANDA, Conselhos Estaduais, Municipais e outros) ampla campanha, permanente e urgente, de divulgação do Estatuto da Criança e do adolescente, com envolvimento da mídia escrita, falada e televisionada, com veiculação nos horários de maior audiência e nos jornais de maior circulação nas diferentes regiões
- Punição para os gestores que dificultam a criação e implantação dos conselhos de direitos, tutelares e fundos, bem como o seu desempenho;
- Que os municípios divulguem amplamente a criação e funcionamento dos conselhos e fundos,
- Que o CONANDA e o CEDCA ofereçam sustentação técnica aos estados e municípios”. (Anexo 6)

Neste eixo também não foram apresentados avanços significativos e as maiores dificuldades relatadas para este eixo foram aquelas voltadas para a falta de divulgação dos instrumentos para viabilizar os mecanismos de operacionalização dos recursos do Fundo e o descrédito causado pela falta de divulgação de ações de sucesso para financiar políticas deliberadas pelos Conselhos de Direitos.

Para o Eixo do Mecanismo da Exigibilidade de Direitos foi proposta do CONANDA:

- “Garantir a criação, implementação e funcionamento dos órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, por meio de mecanismos políticos, sociais e jurídicos”. (Anexo 6)

Na IV Conferência Estadual foram apresentadas as estratégias:

- “Instituir Lei Federal de Inadimplência Social aplicável às três esferas de governo, no caso de não cumprimento das leis que asseguram como prioridade absoluta os direitos da criança e do adolescente;
- Fortalecer a sociedade civil para exercício qualificado do controle social na universalização dos direitos e pleno exercício da cidadania, com a criação e implementação de fóruns;
- Implantar e implementar centros integrados da infância e juventude compostos de Vara e Promotoria da Infância e Juventude, Defensoria Pública, Conselho Tutelar, Delegacia Especializada na Apuração de Ato Infracional, e Delegacia de Crimes Praticados contra a Criança e o Adolescente, garantindo inclusive intérprete para os deficientes auditivos;
- Criar mecanismos que impeçam o repasse de recursos financeiros federais e estaduais aos municípios que não criarem ou mantiverem os Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e Fundos;
- Provocar o Ministério Público a criminalizar os governantes nas três esferas de governo que não respeitarem os direitos contemplados no ECA, e sensibilizar os Conselhos (Nacional, estaduais e municipais) por meio de mecanismos legais, quanto ao funcionamento do sistema de garantia de direitos sociais básicos em todos os municípios e implantação imediata dos

programas de proteção e medidas sócio-educativas, sob pena de perda do mandato, conforme disposto na lei.” (Anexo 6)

Neste eixo foram relatadas ações isoladas nos municípios evidenciando a fragilidade da mobilização da sociedade civil para o exercício da exigibilidade de direitos como previsto no Estatuto. Poucas sugestões da conferência anterior estavam sendo praticadas e os poucos avanços ocorreram através dos esforços para a criação e manutenção de uma rede de atendimento e proteção na região Leste Fluminense⁶⁰.

Para o Eixo de Comunicação foi proposta do CONANDA “garantir a criação e implementação do Conselho de Comunicação Social, nas três esferas de governo a ser composto por representantes das empresas de comunicação social, governo e sociedade civil” e as conferências regionais demandaram para a IV Conferência Estadual as estratégias de:

- “Priorizar a criação do Conselho de Comunicação na Frente Parlamentar da Criança e do Adolescente do Congresso Nacional, buscando estendê-lo às demais instâncias da Federação;
- Que os Conselhos de Direito estabeleçam diretrizes de políticas públicas de comunicação, a serem adotadas pelos governos nas suas respectivas esferas, vedando a destinação de recursos públicos para programas que possam comprometer o desenvolvimento da criança e do adolescente;
- Que haja interlocução permanente dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente nas instâncias, promovendo o diálogo e capacitação em parceria com faculdades de comunicação social, associações, sindicatos de profissionais da comunicação e empresas de comunicação social;
- Favorecer a democratização dos meios de comunicação social via liberdade de organização de televisão e rádios comunitários, sob controle de associações e conselhos;
- Estimular e reivindicar as empresas de comunicação, a reformulação da matriz informativa que aportam à família brasileira, no sentido de ser priorizado o desenvolvimento da cidadania.” (Anexo 6)

Mesmo com todos os avanços do século XXI, as conferências regionais não apontaram avanços significativos neste eixo limitando-se a informar campanhas isoladas pela divulgação do ECA em escolas e nas mídias tradicionais.

⁶⁰ “ No ano de 1998, os órgãos de defesa de direitos, tais como Juizado da Infância e Juventude, Conselho Tutelar, ministério Público e Fórum DCA, motivados pela necessidade de evitar a duplicidade de procedimentos e otimizar o atendimento dos casos que envolviam maus-tratos à criança e ao adolescente, criaram a Rede Municipal de Atendimento Integrado à Criança e ao Adolescente Vítimas de Maus-Tratos de Niterói, atualmente denominada Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente de Niterói.” (BARROS et al,2005 :69)

A criação de um selo para a qualificação de programas veiculados nos meios de comunicação que cumprissem o Estatuto foi uma das poucas propostas entre outras como a criação do Conselho de Comunicação e o estímulo à criação de fóruns de debates em universidades para a formação de multiplicadores de uma comunicação “não violadora” de direitos da criança e do adolescente.

3.6

V CONFERÊNCIA ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – “PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E GARANTIA DE DIREITOS – POR UMA POLÍTICA PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE”

Após a V Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente foi produzido pelo CEDCA o primeiro material em meio digital sobre uma conferência estadual no RJ.

O CEDCA em evento quase um ano após a conferência conseguiu distribuir um CD com os anais da conferência. O documento sistematiza os “resultados de um amplo debate travado no Estado ao longo dos meses de maio a setembro” através da realização das conferências municipais e regionais no Estado do RJ.

Para o CEDCA ficou evidenciado um cenário adverso: “a fragilidade dos CMDCA s e Conselhos Tutelares que precisam de apoio institucional, infra-estrutura, capacitação e a ausência de Políticas Sociais e de Proteção que garantam os direitos de crianças e adolescentes” (Anexo 7)

Nas palavras da presidente do CEDCA, Tiana Sento Sé:

- “Os desafios foram identificados e as estratégias para superação foram definidas em grupos de trabalhos, através de uma metodologia participativa e construtivista. Isto significa que ainda há um longo caminho de militância e participação em direção ao futuro com a universalização dos direitos de crianças e dos adolescentes. (Anexo 7)

A V Conferência Estadual contou com a participação de 151 delegados de todo o Estado que foram eleitos na etapa regional. Pela primeira vez foram computados dados mais detalhados como o sexo, grau de mobilidade física, categoria institucional e profissional dos participantes como a seguir (Anexo 7):

- 91 Conselhos Municipais existentes no RJ;
- 107 Conselhos Tutelares ;

- 42 Conferências Municipais realizadas;
- 07 Conferências Regionais realizadas;
- Total de participantes da Conferência Estadual, especificando a questão de gênero – masculino (72), feminino (114);
- Total e adolescentes participantes da Conferência Estadual, especificando a questão de gênero – masculino (06), feminino (10);
- Total de participantes da Conferência portadores de deficiências – masculino (01), feminino (01);
- Participantes da Conferência representantes do Poder Judiciário – (02);
- Participantes da Conferência representantes do Ministério Público – (01);
- Participantes da Conferência representantes do Fórum DCA estadual – (04);
- Participantes representantes das Organizações da Sociedade Civil – Governamentais (50), ONGs (50), Conselhos Tutelares (28)”

Esses dados raramente eram registrados nas atas das conferências anteriores dificultando um levantamento de dados fidedigno para qualquer pesquisa que pudesse ser realizada, mas sentimos ainda a falta da auto-declaração da etnia para compormos o perfil da delegação do Estado do RJ, como apresentamos ao final deste trabalho

Na V Conferência estadual também foi apresentada a situação estrutural dos CMDCA's através de um levantamento de informações promovido pelo CEDCA a partir de um questionário enviado aos mesmos antes da etapa municipal das conferências por todo o estado do RJ.

Deste levantamento foi possível divulgar para os participantes da conferência alguns indicadores da situação estrutural em que se encontravam no ano anterior (2004), 50% dos CMDCA's que responderam ao questionário. Os dados trouxeram algumas respostas para questões demandadas em conferências anteriores sobre o funcionamento e a atuação dos CMDCA's para a Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Os municípios que responderam ao questionário foram: Armação de Búzios; Belford Roxo; Campos dos Goytacases; Cantagalo; Carmo; Casimiro de Abreu; Duas Barras; Duque de Caxias; Engenheiro Paulo de Frontim; Itaboraí; Italva; Itaocara; Itatiaia; Macaé; Macuco; Mangaratiba; Maricá; Mesquita; Miguel Pereira; Natividade; Nilópolis; Niterói; Nova Friburgo; Nova Iguaçu; Paracambi; Paraty; Pinheiral; Queimados; Resende; Rio Bonito; Rio Claro; Rio das Ostras; Santo Antonio de Pádua; São Fidélis; São Francisco

de Itabapoana; São João de Meriti; São Pedro da Aldeia; São Sebastião do Alto; Silva Jardim; Teresópolis; Varre-Sai; Vassouras e Volta Redonda.

Sobre a periodicidade das reuniões, 77% dos CMDCA's responderam que se reuniam mensalmente, 15% somente quando convocados, 7% quinzenalmente e 5% trimestralmente. Quanto à paridade, 95% responderam que mantinham a composição paritária, mas 5% ainda não conseguiram compor uma gestão cumprindo a paridade. 74% declararam não ter elaborado qualquer plano de ação ou aplicação para os recursos do Fundo e 35% declararam que tinham como limitações para a elaboração dos planos: a falta de estrutura pessoal, técnica e administrativa para que fosse possível a elaboração dos planos de ação e aplicação, 28% não especificaram o tipo de dificuldade, 24% por falta de estrutura física e 13% porque o CMDCA não se reuniu.

23% dos CMDCA's declararam acreditar que sua prioridade para a elaboração dos Planos de Ação e Aplicação deveria estar voltada para a capacitação de conselheiros tutelares, 21% para a capacitação de conselheiros de direitos, 15% para ações de prevenção à violência contra crianças e adolescentes, outros 15% para ações locais diversas, 10% para o reordenamento dos abrigos, 8% para crianças e adolescentes em situação de rua e os outros 8% para adolescentes em conflito com a lei.

67% dos CMDCA's declararam não conseguir acompanhar o orçamento público e a destinação orçamentária para o Fundo, e 79% dos CMDCA's declararam também que não houve registro de doações de pessoas físicas, 65% declaram não haver doações de pessoas jurídicas ao Fundo, somente 30% teriam registrado doações de pessoas jurídicas ao Fundo e 5% não responderam.

65% declararam não haver registro de destinação de multas para o Fundo contrapondo aos 28% que responderam terem recebido destinação de multas para o Fundo e os 7% que não responderam.

Dos CMDCA's que responderam sobre qual seria a prioridade para a destinação dos recursos do Fundo:

- “17% responderam que seria para a realização de projetos de capacitação para agentes operadores do Sistema de Garantia de Direitos;
- Outros 17% para o apoio a eventos de divulgação dos direitos da criança e do adolescente;
- 16% para o apoio a serviços de atendimento a crianças e adolescentes sob medida de proteção;

- 12% para o apoio a serviços de atendimento a adolescentes em cumprimento de medidas sócio-educativas e para egressos;
- 10% para unidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente, outros 10% para o apoio à implantação do SIPIA;
- 8% para o apoio a construção, reforma e ampliação de unidades de atendimento a crianças e adolescentes;
- 4% para estudos e pesquisa na área dos direitos da criança e do adolescente;
- 4% para apoio a projetos de prevenção, do abuso e da exploração sexual de crianças e adolescentes;
- E apenas 2% para projetos visando a promoção da igualdade e valorização da diversidade: gênero, raça, etnia, portadores de deficiência, orientação sexual e religião.” (Anexo 7)

Por último, a pesquisa evidenciou que 47% dos CMDCA's no ano anterior (2004) dedicou a maior parte do tempo para a condução do processo de escolha para conselheiros tutelares, causando bastante conflito entre os CMDCA's e o poder executivo, responsável pela cessão de recursos humanos e materiais para todas as etapas desde a mobilização da sociedade até a operacionalização de recursos financeiros do orçamento do município, para tal empreitada.

As informações obtidas chamam a nossa atenção pela quantidade e pluralidade de ações consideradas prioritárias para a elaboração dos planos de ação dos municípios que responderam o questionário, confirmando o a tendência focalizadora dos CMDCA's para a Política local.

Estas questões foram em sua grande maioria confirmadas como veremos a seguir nos relatórios da V Conferência Estadual.

De acordo com os anais da V Conferência Estadual as conferências municipais e regionais tiveram o compromisso de preparar o debate estadual, ampliando a participação dos diferentes segmentos que atuam na defesa e garantia de direitos, trazendo para o debate público temas polêmicos trazidos de todas as outras conferências e apontados pelo CONANDA como:

- “O papel da Sociedade e do Estado na formulação, execução e monitoramento de uma política para a criança e o adolescente;
- A participação social na elaboração, acompanhamento e fiscalização do Orçamento Público;
- A participação social na promoção da igualdade e valorização da diversidade, gênero, raça, etnia, deficiência, orientação sexual e procedência regional.” (Anexo 7)

Durante a Conferência Estadual as propostas trazidas pelas regionais foram novamente discutidas entre os representantes das diferentes regiões e os pontos em comum sistematizados e votados resultando no quadro estadual de propostas para envio ao CONANDA para a VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A metodologia utilizada para a V Conferência Estadual foi conduzida por uma empresa especializada em eventos desta natureza. A empresa propôs-se a facilitar a discussão e a indicação de duas principais dificuldades e até três estratégias (para cada dificuldade) de superação, a partir da divisão de grupos de delegados dentro dos temas (eixos) propostos pelo CONANDA que funcionaram da seguinte forma:

Da Plenária Geral, formaram-se seis grupos de trabalho. Estes grupos dividiram-se de acordo com os três eixos, resultando em dois grupos por eixo:

- “Eixo I – O papel da Sociedade e do Estado na formação, execução e monitoramento de uma política para a criança e o adolescente;
- Eixo II – A Participação Social na Promoção da Igualdade e Valorização da Diversidade: gênero, raça, etnia, procedência regional, pessoa portadora de deficiência e orientação sexual;
- Eixo III - A Participação Social na Elaboração, Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Público.” (Anexo 7)

Cada grupo de 30 pessoas contou com a presença de um Conselheiro do CEDCA como coordenador e um Facilitador contratado pela empresa na condução dos trabalhos para a aplicação do método “ZOPP”, através de tarjeta de cores diversas.

Cada grupo se dividiu em três subgrupos com 10 pessoas, conforme os subtemas de cada eixo, a saber:

- Eixo I - subtema A – A relação do Estado e a Sociedade na elaboração de uma política para a Criança e o Adolescente; subtema B - O Papel da Sociedade na superação dos Desafios Impostos pelo Pacto Federativo na formulação e execução de uma política Nacional para a Criança e o Adolescente; Subtema C – O Conselho dos Direitos como responsável pelo monitoramento da política para a criança e o adolescente.
- Eixo II – subtema A – Políticas Públicas e Estratégias de Organização Social para a redução das Desigualdades e Valorização da diversidade: gênero, raça, etnia e procedência regional; subtema B - Políticas Públicas e Estratégias de Organização Social para a redução das Desigualdades e Valorização da diversidade: Pessoa Portadora de Deficiência; subtema C – Políticas Públicas e Estratégias de Organização Social para a redução das Desigualdades e Valorização da diversidade: Orientação Sexual.

- Eixo III – subtema A - A importância da participação social na elaboração do PPA, LDO e a política para a Criança e o Adolescente; subtema B - A gestão do Fundo para a Criança e o Adolescente e a elaboração do Orçamento Criança como instrumento de articulação e integração das políticas públicas; subtema C - Mecanismos de participação social no monitoramento e fiscalização da execução do Orçamento Público, objetivando aprofundar as discussões em grupos menores.

Dos subgrupos, após o tempo de debates e sínteses, foi constituída uma mini- plenária, unindo os dois grupos por eixo, para exposição das discussões e a aprovação de uma única conclusão que foi apresentada à Plenária. A síntese de todos os três eixos foi para a Plenária Geral.

Na Plenária Final da Conferência foram apresentadas duas dificuldades e até três estratégias de superação em cada mini- plenária para cada eixo. Portanto, foram apresentadas no total de até 06 dificuldades e até 09 estratégias de superação.

Foram apresentadas, discutidas e votadas as dificuldades e as propostas de estratégias de superação. A Plenária final decidiu apresentar, além destas propostas, mais uma Proposta Extra, podendo existir duas propostas a mais para cada eixo.

Para o Eixo 1 que discutiu “O Papel da Sociedade, do Estado na Formulação, execução e monitoramento de uma política para a Criança e o Adolescente”, foram apresentadas as seguintes dificuldades no subtema A para a discussão sobre “A Relação do Estado e a Sociedade na elaboração de uma política para a Criança e o Adolescente” :

- “Falta de formação continuada para ampla participação social na política de atendimento a criança e ao adolescente;
- Falta de reconhecimento pelo poder público da participação social dos Conselhos de Direitos e Tutelares, na formulação, deliberação e execução da política de atendimento, no que couber.” (Anexo 7)

Como estratégias de superação para estas dificuldades foram apresentadas:

- “Amplas campanhas financiadas com dotações orçamentárias e fundos que estimulem a participação da sociedade civil, através dos seus fóruns, comprometendo as esferas municipal, estadual e federal na sua efetivação;
- Centro de formação de “agentes” de defesa dos direitos da criança e do adolescente;
- Desenvolver o tema dos direitos da criança e do adolescente no ensino fundamental, médio e superior, através de Resoluções das secretarias municipal, estadual e MEC, estímulo à participação em organizações estudantis e Lei federal de acordo com Plano Curricular Nacional-PCN;

- Assessoria técnica do CEDCA aos CMDCA's na elaboração de diagnósticos e planos;
- Fortalecer os fóruns de articulação para maior participação social;
- Formulação de leis federal, estadual e municipal que garantam autonomia administrativa e financeira dos CMDCA's e Conselhos Tutelares.” (Anexo 7)

No subtema B que discutiu “O Papel da Sociedade na superação dos Desafios Impostos pelo Pacto Federativo na formulação e execução de uma política Nacional para a Criança e o Adolescente”, foram apresentadas as seguintes dificuldades:

- “Ausência de comunicação da Sociedade Civil e dos diversos atores da política de atendimento; aprofundando o distanciamento entre direitos e realidade;
- Não observância da prioridade na destinação dos orçamentos.” (Anexo 7)

Como estratégias de superação foram apontadas:

- “Fortalecer a articulação entre os atores envolvidos com a política de atendimento à criança e ao adolescente;
- Promover uma ampla divulgação do ECA e das atribuições dos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares nos espaços privilegiados;
- Fiscalização e avaliação dos programas e projetos voltados para a criança e o adolescente;
- Critérios pré-estabelecidos e divulgação pelos CMDCA's do calendário da lei orçamentária e sua compreensão no todo;
- Participação dos Conselhos de Direitos na elaboração do orçamento destinado à criança e ao adolescente, de modo que toda proposta e aplicação de recursos seja previamente submetido à apreciação desses colegiados;
- Uso exclusivo do dinheiro dos fundos municipal, estadual e federal, para efetivar as políticas voltadas ao atendimento da Criança e o do Adolescente, previamente deliberados pelos Conselhos de Direitos.” (Anexo 7)

Como proposta extra, foi apresentada por delegada da Conferência Regional Leste Fluminense:

- “Implantar políticas de atendimento às crianças e adolescentes envolvidos com as drogas.” (Anexo 7)

Para o Subtema C que discutiu “O Conselho de Direitos como responsável pelo monitoramento da política para a criança e o adolescente” foram votadas as seguintes dificuldades:

- “Enfraquecimento dos Conselhos de Direitos e Tutelares na perspectiva do ECA;

- Inobservância quanto à paridade e o compromisso de trabalho de todos os membros, na composição dos Conselhos de Direitos.” (Anexo 7)

Para enfrentá-las foram apresentadas as seguintes estratégias:

- “Exigir através dos órgãos competentes: municipal, estadual e federal, a estrutura necessária para o funcionamento dos Conselhos de Direitos e Tutelares. Fortalecer os Conselhos para que cumpram suas atribuições e subsidiem a elaboração de políticas públicas para crianças e adolescentes;
- Criação dos Fóruns Juvenis em todos os níveis;
- Capacitação continuada dos Conselhos de Direitos e dos Conselhos Tutelares;
- Fortalecimento dos Fóruns DCAs em todos os níveis; aumento de recursos através de lei orçamentária; ampla discussão da sociedade envolvendo a participação popular nos Conselhos de Direito; a transparência no processo de escolha dos Conselheiros de Direitos e Tutelares;
- Resgate da autonomia dos Conselhos;
- Estabelecer critérios para atuação da representação do Poder Público e da Sociedade Civil nos Conselhos, considerando a composição paritária.” (Anexo 7)

Como proposta extra, foi apresentada por delegado da Conferência Regional Leste Fluminense:

- “Regulamentar, em Lei Federal complementar ao ECA, a função de Conselheiro Tutelar” (Anexo 7)

Para o Eixo 2 que discutiu “A Participação Social na Promoção da Igualdade e Valorização da Diversidade: gênero, raça, etnia, procedência regional, pessoa portadora de deficiência e orientação sexual” foram apresentadas as seguintes dificuldades no Subtema A para o debate sobre “Políticas Públicas e Estratégias de Organização Social para a redução das Desigualdades e valorização da diversidade: gênero , raça, etnia e procedência regional” :

- “Não há prioridade absoluta para criança e adolescente na elaboração de políticas públicas voltadas para a raça, etnia, gênero e procedência regional;
- Não há ênfase no recorte de raça, etnia, gênero nas políticas implementadas para a criança e o adolescente.” (Anexo 7)

Como estratégias de superação foram votadas:

- “Uma política educacional e de sensibilização com prioridade para a diversidade de raça, etnia, gênero e procedência regional;
- Garantir a prioridade na previsão orçamentária com vistas à elaboração e implementação das políticas públicas;

- Decisão política para dar prioridade à elaboração de programas e ações voltadas para raça, gênero, etnia e procedência regional;
- Elaboração e/ou implementação, avaliação e monitoramento de políticas públicas voltadas para raça, etnia e gênero;
- Capacitação permanente dos profissionais que lidam com crianças e adolescentes para redução das desigualdades e valorização da diversidade;
- Estimular a intersetorialidade das ações nos âmbitos municipal, estadual e federal, visando à inclusão do segmento.” (Anexo 7)

Como propostas extras foram apresentadas por representantes da Conferência Regional Norte Fluminense:

- “Criar programas de sensibilização de gênero, voltados para crianças e adolescentes também do sexo masculino, como por exemplo: paternidade responsável e prevenção da violência doméstica.
- Criar programas de atendimento de saúde mental nos níveis ambulatorial e hospitalar para crianças e adolescentes.” (Anexo 7)

No Eixo 2 para o subtema B que discutiu” Políticas Públicas e Estratégias de Organização Social para a redução das Desigualdades e valorização da diversidade: Pessoa Portadora de Deficiência” foram apresentadas as seguintes dificuldades:

- “Exclusão social;
- Inclusão e/ou implementação na agenda de todos os órgãos Públicos e no orçamento público políticas para atender o PPD.” (Anexo 7)

Como estratégias de superação foram propostas:

- “Reivindicar ao Estado e ao Município, para que realizem reformas nas suas estruturas arquitetônicas urbanas, de forma a facilitar o acesso das pessoas com deficiência, garantindo ainda serviços de atendimento e transporte adequado;
- Incentivar a construção de proposta curricular pró-inclusão;
- Divulgação e implementação do Plano Nacional da Pessoa Portadora de Deficiência (PPD);
- Mobilizar a sociedade com respeito à temática através do fortalecimento das redes, fóruns, associações, etc.;
- Ampliar e fortalecer a lógica da política macrofuncional da pessoa com deficiência para todos os Municípios, Estados e União; Incluir no PPA, ações que possibilitem e garantam o acesso e inclusão em todos os âmbitos, de crianças e adolescentes com deficiência.” (Anexo 7)

Para o Subtema C que discutiu “Políticas Públicas e Estratégias de Organização Social para a redução das Desigualdades e valorização da diversidade: Orientação Sexual” foram apresentadas as seguintes dificuldades:

- “A Homofobia é excludente nos espaços sociais (escolas, abrigos, etc.);
- Conservadorismo da sociedade em relação à orientação sexual.” (Anexo 7)

Como estratégias de superação foram votadas:

- “Incluir o tema diversidade sexual em espaços freqüentados por adolescentes (associações de moradores, clubes e igrejas);
- Qualificar a rede de garantia de direitos, para a diversidade sexual;
- Divulgação e monitoramento da aplicação da legislação contra a Homofobia;
- Apoiar e financiar a execução de programas de capacitação para profissionais de educação, saúde, assistência social e áreas afins, sobre diversidade sexual;
- Campanhas para melhor aceitação (mídia, etc.) da diversidade sexual;
- Divulgação e monitoramento da aplicação da legislação contra Homofobia.” (Anexo 7)

No Eixo 3 que discutiu “A Participação Social na Elaboração, Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Público” foram apresentadas as seguintes dificuldades para o Subtema A que tratou da “Importância da participação social na elaboração do PPA, LDO e a política para a Criança e o Adolescente” :

- “Dificuldade no entendimento da questão orçamentária quanto ao conhecimento desses recursos, aplicabilidade e finalidade dos mesmos;
- Falta de articulação das organizações representativas para que tenham acesso às informações sobre o orçamento, evitando a banalização e o descumprimento das decisões legitimadas pelos conselhos.” (Anexo 7)

Como estratégias de superação foram apresentadas:

- “Garantir uniformização de procedimentos e assessoria técnica exclusiva permanente para os CMDCAs na elaboração do orçamento, gestão e monitoramento das ações financiadas pelos Fundos Municipais de Infância e Adolescência;
- Ampla divulgação envolvendo órgãos estudantis (cartilhas, campanhas, etc.);
- Inclusão anual no orçamento, de recursos para a capacitação continuada na matéria “Orçamento Público” para os atores do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente;
- Divulgação do calendário e discussão dentro dos prazos de aprovação do PPA / LDO / LOA, nos CMDCA.s.;
- Obrigar, de forma legal, a participação dos conselhos na elaboração, fiscalização e decisão das propostas da LDO / PPA e LOA;

- Interlocução direta com o Poder Legislativo nos níveis municipal e estadual.” (Anexo 7)

Como proposta extra, foi criada por representante da Conferência Regional Leste Fluminense:

- “Propor a Câmara Municipal, um projeto de lei de Incentivo Social com base na receita fiscal do ISS dos recursos que a Prefeitura teria que receber, fixando no mínimo em 1% desse valor a ser depositado na conta dos Fundos Municipais da Infância e Adolescência (FIA), para financiamento de programas e projetos registrados no CMDCA.” (Anexo 7)

No Subtema B que tratou da “Gestão do Fundo para a Criança e o Adolescente e a elaboração do Orçamento Criança como instrumento de articulação e integração das políticas públicas” foram apresentadas as seguintes dificuldades:

- “Desconhecimento pela sociedade do Fundo e do seu uso;
- Falta de formação técnica continuada dos conselheiros de direitos em relação ao Fundo e Orçamentos Público.” (Anexo 7)

Como estratégias de superação foram propostas:

- “Fazer a divulgação do Fundo junto às pessoas jurídicas e físicas, mostrando finalidades e vantagens;
- Divulgar amplamente das formas de captação de recursos e garantir a transparência sobre a sua destinação;
- Divulgar a avaliação dos resultados dos programas e projetos financiados pelos fundos a partir da análise dos indicadores sociais;
- Incluir no plano de ação e aplicação, recursos para capacitar os Conselheiros sobre Orçamento Público;
- Articular o Legislativo, o CMDCA, o Conselho Tutelar, a Vara da Infância, Fórum Popular do Orçamento, para elaborar e monitorar o orçamento da criança e do adolescente;
- Prover os Conselhos de Direitos, de técnicos com conhecimento em Orçamento Público e Fundo da Infância e Adolescentes.” (Anexo 7)

No subtema C que tratou do “Mecanismo de participação social no monitoramento e fiscalização da execução do Orçamento Público” foram levantadas as seguintes dificuldades:

- “Falta de autonomia técnico-financeira dos Conselhos;
- Desconhecimento do processo de execução orçamentária.” (Anexo 7)

Como estratégias de superação foram votadas :

- “Propor a alteração da Legislação (Federal, Estadual e Municipal) para garantir autonomia administrativa e financeira dos Conselhos de Direitos;
- Estruturar o Conselho com equipe técnica dotada de conhecimentos de orçamento público e gestão;
- Promover, deliberações e representações junto ao Ministério Público para garantir a execução do plano de ação dos Conselhos;
- Divulgar o orçamento público, em linguagem acessível, nos meios de comunicação de massa: internet , mídia escrita e falada;
- Garantir a formação continuada de agentes comunitários visando uma maior participação popular no acompanhamento da execução;
- Capacitar sistematicamente os operadores do Sistema de Garantia de Direitos”. (Anexo 7)

Na V Conferência Estadual foram votadas as seguintes moções:

Moção de Pesar e Solidariedade:

- “Por proposição das participantes da V Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, vem através desta apresentar Moção de Pesar e Solidariedade pelo falecimento da Conselheira Tutelar, Alcineia Maria da Silva do Município de Quissamã no exercício da sua função, onde estava recambiando uma criança a Belo Horizonte, seu município de origem.” (Anexo 7)

Moções de Reivindicação:

- “Reivindicação ao CEDCA apoio para a reativação do Fórum Regional da região Serrana com os objetivos de fortalecer e integrar a região citada com políticas públicas de Direitos das Crianças e Adolescentes”.
- “Por ocasião da votação do Regimento Interno da 6ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro, no que versa sobre a escolha dos Delegados, este Conselho, a partir da manifestação popular, vem por meio desta solicitar a modificação dos critérios estabelecidos pelo CEDCA quanto à distribuição dos 21 Delegados à Conferência Estadual. Com base na participação democrática, pleiteamos que estas sejam distribuídas da seguinte forma: 06 Conselheiros governamentais, 06 Conselheiros não-governamentais, 06 Conselheiros Tutelares e 03 adolescentes. Tal modificação se deve pela relevância do trabalho dos Conselhos Tutelares, que podem melhor representar a voz da participação popular, devido a sua proximidade com o público atendido na esfera da infância e da adolescência” (Anexo 7)

Moções de Repúdio:

- “A 5ª Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Rio de Janeiro repudia a omissão do CEDCA no que tange aos acontecimentos ocorridos em relação à violação de autonomia dos Conselheiros Tutelares, na maioria dos municípios do rio de Janeiro, destacando as aberrações elencadas: no Município do Rio de Janeiro, a tentativa de prefeiturizar o Conselho Tutelar mediante resolução 574 de 08/07/2005, pelo então Secretário Municipal da Assistência Social Marcelo Garcia, subordinando o funcionamento dos Conselhos Tutelares às Coordenadorias Regionais de Assistência Social – CRAS; no Município de São José de Ubá, os Conselheiros Tutelares foram indicados e nomeados pelo Prefeito, sem processo de eleição; no Município de Magé, a Prefeita Núbia Cozzolino ignora a prorrogação de mandato do Conselho Tutelar pelo CMDCA e nega oferecer estrutura ao funcionamento do Conselho Tutelar, que se encontra há nove meses com ordem de despejo, sem telefone, sem combustível, sem funcionários e há três meses sem salários.”
- “A 5ª Conferência Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente repudia a intervenção do Secretário da SMAS Marcelo Garcia, que promulgou Resolução nº. 574/05 publicada no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro no dia 08 de junho do ano de 2005, que fere o princípio de autonomia dos Conselhos Tutelares do Município do Rio de Janeiro”. (Anexo 7)
- “Nós abaixo assinados, conferencistas da 5ª Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Rio de Janeiro, estamos fazendo esta Moção de Repúdio pelo CEDCA ter feito uma deliberação de 08 de 28 de setembro de 2005, decidindo o percentual de vagas de delegados à 6ª Conferência Nacional em Brasília nos dias 12 a 15 de dezembro de 2005. Prejudicando desta forma, a participação dos CMDCAS do Estado do Rio de Janeiro, sem ao menos comunicar-nos seja através de telegrama, sedex ou via telefone, convidando-nos para participar da citada reunião extraordinária, onde foi deliberado sobre a 5ª Conferência Estadual e definido pelo CEDCA, que seriam os 18 delegados deles. Interessante ressaltar que para outros eventos realizados por eles em seu auditório, mandam telegramas para os CMDCAS comparecerem. Lembramos a todos que a 4ª Conferência Estadual no ano de 2003, foi deliberado pelos Conferencistas às vagas de delegados por região. Outrossim, esclarecemos que não foi garantido o princípio da paridade por conta do CEDCA, para os critérios de escolha de delegados”.
- “Ao CONANDA e CEDCA: manifestação de descontentamento quanto aos critérios definidos para o processo de escolha dos delegados à Conferência Estadual, pela impossibilidade das entidades representativas da sociedade civil se inscreverem como delegado por não possuírem acento no CEDCA.”
- “À Justiça da Infância e Juventude: Contestação à exigência de Carta Precatória, pelos Juizes responsáveis pelo juizado da infância e juventude, para a execução da medida de abrigo em outro município, o que caracteriza a judicialização da medida de proteção de abrigo, reproduzindo a prática do superado Código de Menores.”

- “Dos Delegados presentes na IV Conferência Regional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Leste Fluminense: Repúdio aos projetos de lei e movimentos sociais que defendem a redução da idade penal”
- “Ao Ministério da Educação: a exclusão de crianças de 0 a 3 anos de idade nas metas do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica)”
- À 5ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro repudia a exclusão de crianças de 0 a 3 anos de idade na meta do FUNDEB, pois isto fere, de forma alienada, os Artigos: 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 54º, inciso IV da Lei 8.069 (ECA)”.
- “A 5ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente repudia a atitude de arguição do Prefeito, Sr. César Maia, de inconstitucionalidade da Lei 4.062/05, que garante o processo de autonomia do CMDCA – RJ com a vinculação do Fundo Municipal da Infância e do Adolescente ao próprio conselho”.
- “A 5ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente repudia intervenção do Secretário da SMAS, Excelentíssimo Sr. Marcelo Garcia, que baixou a Resolução 038, de 08 de julho de 2005, que fere os princípios da autonomia dos Conselhos Tutelares do Município do Rio de Janeiro”.
- “A 5ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente repudia a falta de reconhecimento do CONANDA e do CEDCA aos Fóruns DCA, em especial ao Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro”. (Anexo 7)

Moções de Recomendação:

- “À Prefeita do Município de Magé, à Secretária de Desenvolvimento da Assistência Social, à Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude de Magé, ao CEDCA e ao CONANDA: pela garantia da qualidade de atendimento do Conselho Tutelar de Magé”.
- “Ao CEDCA para a promoção de um encontro semestral para acompanhamento e avaliação das propostas das Conferências Municipais, Regionais e Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente”.
- “Às Câmaras Municipais: a criação de uma lei que garanta a toda criança nascida o direito a ter registrado, em sua certidão de nascimento, o nome de ambos os pais”.
- “À FIA- Funda para a Infância e Adolescência : para a ampliação da equipe técnica do NACA (Núcleo de Atendimento à Criança e ao Adolescente) de São Gonçalo e criação de outro pólo, com o objetivo de aumentar a capacidade de atendimento do Projeto de Atenção à Criança e ao Adolescente vítima da violência doméstica do Leste Fluminense.”
- “À Secretaria Estadual de Segurança Pública: a criação de um serviço especializado (Local apropriado, profissionais capacitados, etc) para o atendimento à criança e ao adolescente vítima de violência, junto ao IML”. (Anexo 7)

Nesta conferência, como na anterior vez ficou evidenciado pelo conteúdo das propostas extras e das moções encaminhadas na conferência estadual que é legítimo o espaço das conferências para a escuta da sociedade civil para as demandas não contempladas pela metodologia proposta pelo CONANDA e pelo CEDCA.

Desta vez, os delegados além de utilizar este instrumento para contestar o poder executivo pela condução da política nacional, estadual e de alguns municípios, voltaram-se até contra a metodologia de mobilização da sociedade para a representatividade na conferência pelo CEDCA e até pelo CONANDA. Isto também ficou evidenciado na avaliação da própria conferência feita pela empresa contratada.

Do total de 151 delegados, foram preenchidos 110 questionários de avaliação da V Conferência Estadual assegurando um saldo positivo para os objetivos da conferência, mas entre as livres opiniões também declaradas chamam a nossa atenção aquelas referentes à discussão dos Eixos Temáticos e a conseqüente elaboração de propostas nas plenárias:

- “Péssima, teria sido melhor um encaminhamento do CEDCA, no sentido de auxiliar nos processos de grupo...” ;
- “Foi ruim, pois alguns eixos não foram abordados, como: Diversidade, Deficiente, Orientação Sexual e Procedência Regional...” ;
- “Quanto aos Eixos, mais relevantes ou conhecidos (como diferenciar?) seriam de maior proveito se houvesse maior chamamento dos CMDCA para reuniões prévias do CEDCA, pelo menos as específicas para esta Conferência.” ;
- “Pontualidade péssima, atrasos grandes e falta de exemplo dos organizadores; com planejamento do tempo ruim...” ;
- “Desinteresse de muitos delegados que circulavam no corredor, tiveram participação fragmentada e muitos destes, possivelmente, irão à Brasília. QUERO SABER: FAZER O QUE LÁ? SE NÃO FIZERAM AQUI?” ;
- “Falta de praticidade e objetividade na formulação das propostas. Suspeita grave: Vão servir para quê? Vão chegar a quem? E vão fazer o que com elas?” ;
- “O que foi feito com as propostas das Regionais pelo CEDCA? As Conferências Regionais serviram para quê?”
 1. “Entendo que a metodologia utilizada na realização dos grupos de trabalho prejudicou bastante comprometendo o resultado das propostas, principalmente, na redação apresentada à Plenária;”
 2. “Faltou segurança das Facilitadoras e uso de técnica mais dinâmica” ;
 3. “Muito desperdício de tempo e de recursos materiais” ;
 4. “Prejudicada pelo tempo e redação das propostas” ;
 5. “Excesso de fluxo - saída/entrada e ausência dos Jovens na plenária final”.

(Anexo 7)

3.7 EVOLUÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RJ PARTICIPANTES NA CONFERÊNCIA ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE ATÉ 2005

A partir do levantamento de dados até a V Conferência Estadual podemos tirar algumas conclusões preliminares sobre o perfil dos municípios que participaram deste espaço até o ano de 2005.

Ao considerarmos o universo dos municípios com o número de 92 municípios, não podemos deixar de levar em conta que 24 desses municípios foram criados⁶¹ e se desenvolveram durante os últimos dez anos, modificando-o.

Primeiramente podemos observar no Quadro 2 a série histórica da realização de conferências municipais no estado do RJ.

⁶¹ Fonte: IBGE Cidades <www.ibge.gov.br/cidadesat/>

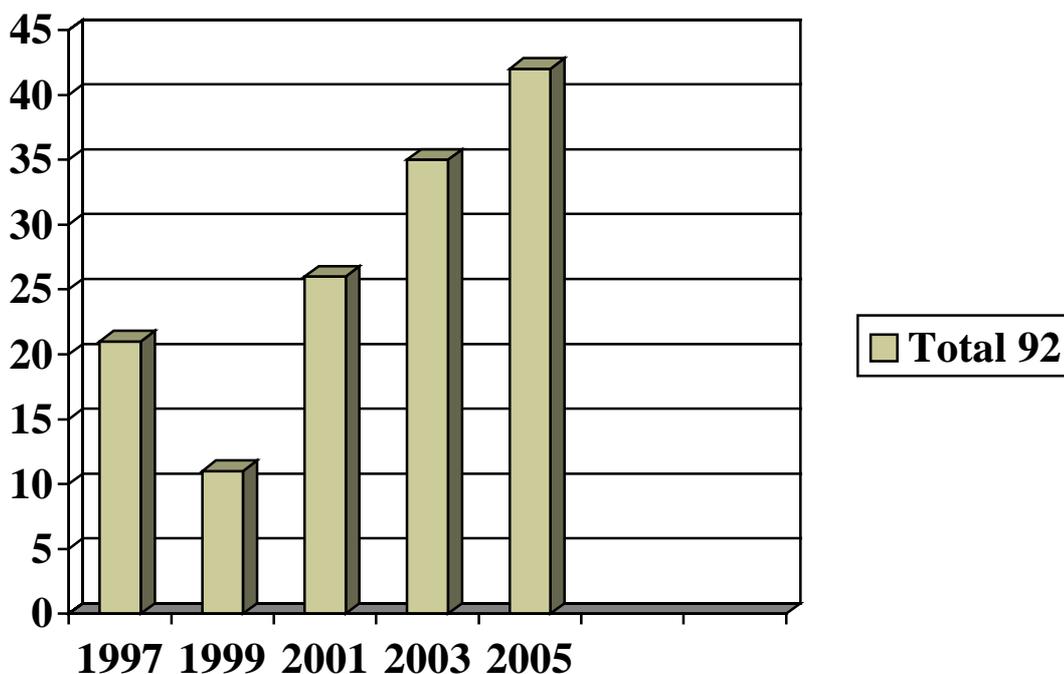
QUADRO 2 - SÉRIE HISTÓRICA DAS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

21 municípios realizaram conferências em 1997	11 municípios realizaram conferências em 1999	26 municípios realizaram conferências em 2001	35 municípios realizaram conferências em 2003	41 municípios realizaram conferências em 2005
Araruama		Araruama	Araruama	
Belford Roxo	Belford Roxo	Belford Roxo	Areal	Araruama
Bom Jardim		Bom Jardim	Belford Roxo	Areal
Cachoeiras de Macacu	Cachoeiras de Macacu	Bom Jesus do Itabapoana	Bom Jardim	Belford Roxo
Campos dos Goytacases	Campos dos Goytacases	Cachoeiras de Macacu	Bom Jesus do Itabapoana	Bom Jardim
Carmo	Carmo	Campos dos Goytacases Carmo	Itabapoana	Bom Jesus do Itabapoana
Carapebus		Cantagalo	Cachoeiras de Macacu	Cachoeiras de Macacu
Maricá		Carapebus	Campos dos Goytacases Carmo	Campos dos Goytacases
Macaé		Itaperuna	Carapebus	Cantagalo
Niterói	Maricá	Maricá	Carapebus	Carapebus Carmo
Nova Friburgo		Macuco	Comendador Levy Gasparian	Comendador Levy Gasparian
Miguel Pereira	Niterói	Miguel Pereira	Cordeiro	Conceição de Macabu
Petropolis		Niterói	Comendador Levy Gasparian	Cordeiro
Rio de Janeiro		Nova Friburgo	Duas Barras	Duas Barras
São Gonçalo	Nova Friburgo	Nova Iguaçu	Itaperuna	Itaborá
Nova Iguaçu	Petropolis	Petropolis	Japeri	Itaperuna
S Pedro da Aldeia	Rio de Janeiro	São Gonçalo S Sebastião do Alto	Macaé	Japeri
Silva Jardim	São Gonçalo	S Pedro da Aldeia	Macuco	Macaé
Tanguá		Silva Jardim	Magé	Macuco
Teresópolis	Teresópolis	Tanguá	Marica	Magé
Volta Redonda		Teresópolis	Miguel Pereira	Maricá
		Volta Redonda	Natividade	Mesquita
			Niterói	Miguel Pereira
			Nova Friburgo	Miracema
			Nova Iguaçu	Natividade
			Paracambi	Nilópolis
			Petropolis	Niterói
			Rio Bonito	Nova Friburgo
			Rio das Ostras	Nova Iguaçu
			Rio de Janeiro	Paracambi
			São Gonçalo S Sebastião do Alto	Petropolis
			S Pedro da Aldeia	Rio Bonito
			S Sebastião do Alto	Rio das Ostras
			Silva Jardim	Rio de Janeiro
			Tanguá	São Gonçalo
			Teresópolis	S Pedro da Aldeia
			Volta Redonda	S Sebastião do Alto
				Silva Jardim
				Tanguá
				Teresópolis
				Varre - Sai

Para comparar ao Quadro 2, podemos observar no Quadro 3 o crescente movimento da realização de conferências municipais até o ano de 2005, no qual 21 municípios realizaram conferências em 1997, 11 municípios realizaram conferências em 1999, 26

municípios realizaram conferências em 2001, 35 municípios realizaram conferências em 2003 e 42 municípios realizaram conferências em 2005.

QUADRO 3- SÉRIE HISTÓRICA DA REALIZAÇÃO DE CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS

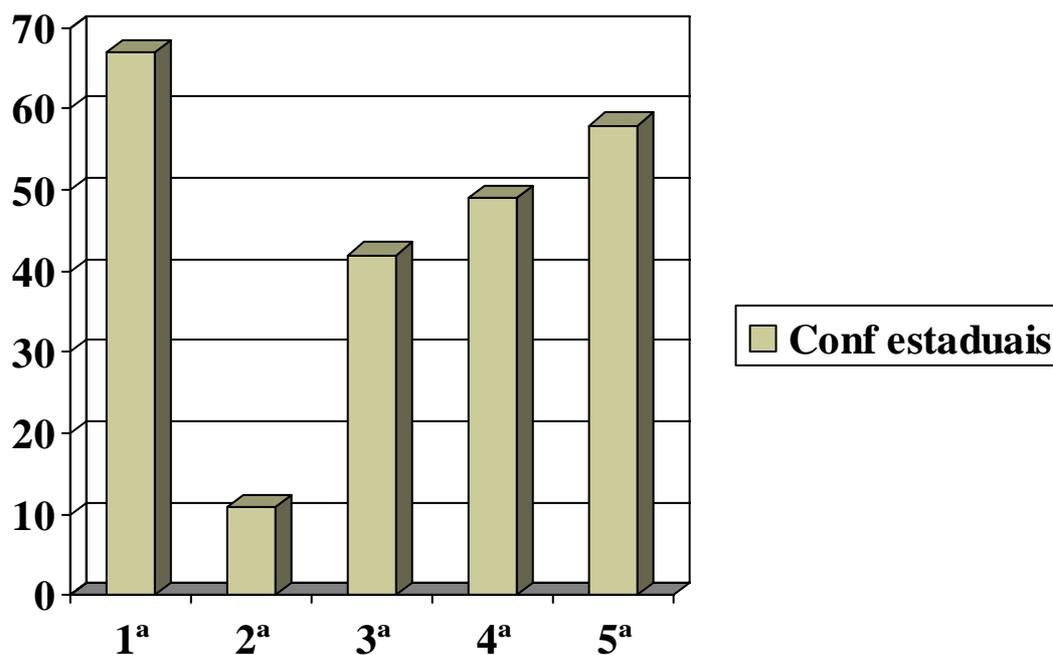


É certo que 51 municípios não realizaram conferências municipais em 2005, mas só podemos entender a realização das conferências municipais se observarmos também que muitos dos municípios realizaram até cinco conferências desde 1997 e outros sequer realizaram alguma até 2005.

Acreditamos que ao observarmos o Quadro 4 entendemos que o movimento de participação dos municípios para a realização de conferências municipais nem sempre foi contínuo e muitas variáveis podem ter concorrido para este panorama.

Ao observarmos, porém, o Quadro 5, percebemos que muitos municípios enviaram representantes para as conferências regionais, mesmo sem ter realizado conferências municipais, ao realizar reuniões ampliadas locais promovidas pelos CMDCA's.

QUADRO 5 - PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NAS CONFERÊNCIAS REGIONAIS E ESTADUAIS



Em 1997, dos 67 municípios que participaram das conferências regionais e enviaram representantes para a 1ª Conferência Estadual do RJ, somente 21 realizaram conferências municipais.

Em 1999 os mesmos 11 municípios participaram das conferências regionais e enviaram representantes para a 2ª Conferência Estadual do RJ.

Em 2001, dos 42 municípios que participaram das conferências regionais e enviaram representantes para a 3ª Conferência Estadual do RJ, somente 26 realizaram conferências municipais.

Em 2003, dos 49 municípios que participaram das conferências regionais e enviaram representantes para a 4ª Conferência Estadual do RJ, somente 35 realizaram conferências municipais.

Em 2005, dos 58 municípios que participaram das conferências regionais e enviaram representantes para a 5ª Conferência Estadual do RJ, somente 42 realizaram conferências municipais.

Ao primeiro olhar para todo este conjunto de dados, poderíamos inicialmente acreditar que existiu uma mobilização regional maior que a própria mobilização estadual ou até mesmo nacional para que os municípios realizassem suas conferências e levassem suas demandas até outras instâncias maiores buscando a participação na construção de uma Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O CEDCA poderia ter sido bem sucedido seguindo as orientações do CONANDA para a descentralização da elaboração da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, com o objetivo de impulsionar os municípios mais mobilizados para dar suporte para a realização de conferências regionais e estimulassem a implantação de mais conselhos de direitos e tutelares.

Porém, da primeira divisão feita pelo CEDCA na I Conferência Estadual em 1997 para o desenvolvimento de uma política de fortalecimento regional, muitas variáveis vem alterando os objetivos propostos naquela época, principalmente com a criação de 24 novos municípios nos últimos dez anos.

A partir de 2001 o CEDCA, então propôs uma nova orientação para a regionalização da organização dos municípios para as conferências (Anexo 5) como pode ser observada no Quadro 6, mantendo-se até o ano de 2005.

QUADRO 6 - DIVISÃO DO CEDCA PARA MUNICÍPIOS E REGIÕES

METROPOLITANA I	METROPOLITANA II	LESTE FLUMINENSE	SERRANA	BAIXADA LITORÂNEA	MÉDIO PARAÍBA	NORTE FLUMINENSE
RIO DE JANEIRO	BELFORD ROXO	CACHOEIRAS DE MACACU	AREAL	ARARUAMA	ANGRA DOS REIS	APERIBÉ
	DUQUE DE CAXIAS	GUAPIMIRIM	BOM JARDIM	ARMAÇÃO BÚZIOS	BARRA DO PIRAÍ	B.JESUS ITABAPOANA
	ITAGUAÍ	ITABORAÍ	CANTAGALO	ARRAIAL DO CABO	BARRA MANSA	CAMBUCI
	JAPERI	MAGÉ	CARMO	CABO FRIO	LEVY GASPARIAN	CAMPOS
	MANGARATIBA	MARICÁ	CORDEIRO	CASIMIRO DE ABREU	PAULO DE FRONTIN	CARDOSO MOREIRA
	MESQUITA	NITERÓI	DUAS BARRAS	CARAPEBUS	MENDES	ITALVA
	NILÓPOLIS	RIO BONITO	ITATIAIA	CONCEIÇÃO MACABU	MIGUEL PEREIRA	ITAOCARA
	NOVA IGUAÇU	SÃO GONÇALO	MACUCO	IGUABA GRANDE	PARAÍBA DO SUL	ITAPERUNA,
	PARACAMBI	SILVA JARDIM	NOVA FRIBURGO	MACAÉ	PARATY	LAJE DO MURIAÉ
	QUEIMADOS	TANGUÁ	PETRÓPOLIS	QUISSAMÃ	PATY DO ALFERES	MIRACEMA
	SÃO JOÃO DE MERITI		STA MARIA MADALENA	TIO DAS OSTRAS	PINHEIRAL	NATIVIDADE
	SEROPÉDICA		S. J. VALE RIO PRETO	S. PEDRO DA ALDEIA	PIRAÍ	PORCIÚNCULA
			S. SEBASTIÃO DO ALTO	SAQUAREMA	PORTO REAL	SÃO FIDÉLIS
			SUMIDOURO		QUATIS	S.FCO ITABAPOANA
			TERESÓPOLIS		RESENDE	SÃO JOÃO DA BARRA
			TRAJANO DE MORAIS		RIO CLARO	SÃO JOSÉ DO UBÁ
					RIO DAS FLORES	S. ANT. DE PÁDUA
					SAPUCAIA	VARRE-SAI
					TRÊS RIOS	
					VALENÇA	
					VASSOURAS	
					VOLTA REDONDA	

De 2001 até 2005 com a nova divisão de regiões pelo CEDCA, a conferência regional Metropolitana I enviou representantes para as conferências estaduais congregando apenas o município do Rio de Janeiro que além de concentrar o maior número de habitantes em um só município, concentra também o maior número de conselhos tutelares (10), o maior número de programas de atendimento e o maior número de moções de repúdio às violações de direitos pelos governos locais. (Ver moções de repúdio nos Anexos 6 e 7). Isolado nesta divisão, o município faz sua própria conferência regional.

As propostas mais votadas nesta região são aquelas voltadas para a infra-estrutura dos Conselhos Tutelares, ampliação de recursos humanos e materiais para os programas existentes (incluindo medidas sócio-educativas) e para o acompanhamento do Ciclo Orçamentário e operacionalização do fundo gerido pelo CMDCA.

As conferências da região Metropolitana II vêm reunindo os municípios da baixada fluminense como Itaguaí, Nova Iguaçu, Nilópolis, Belford Roxo, Duque de Caxias e os mais recentes como Mesquita, Paracambi, Queimados, Seropédica, São João de Meriti, Japeri e Mangaratiba. Nenhum município nesta região tem IDI ou IDH acima da média e reúne três municípios com os menores IDI do Estado. As principais propostas desta região estão voltadas para a infra-estrutura dos Conselhos Tutelares, ampliação de recursos humanos e materiais para os programas existentes (incluindo medidas sócio-educativas).

As conferências da região Leste Fluminense, antiga região metropolitana permaneceram com os municípios de Magé, Itaboraí, São Gonçalo e Niterói acrescida de Rio Bonito e Silva Jardim (ambos oriundos da região das Baixadas litorâneas), de Cachoeira de Macacu (oriunda da região Serrana) e os mais recentes como Maricá, Guapimirim e Tanguá. Esta região agrega os municípios com o maior IDH (Niterói) e alguns entre os menores IDH (Tanguá e Guapimirim) no Estado, mas também em conjunto com as regiões metropolitanas I e II são responsáveis pelo baixo IDJ do estado no indicador de saúde “morte por causas violentas” entre os jovens. Nesta região, Niterói que também teve o primeiro conselho tutelar criado no estado, vem sendo o município mobilizador para a realização das conferências na região e por propostas para a formação continuada dos operadores do Sistema de Garantia de Direitos, principalmente na área de orçamento e fundos, pela implantação de medidas sócio-educativas em meio aberto e também pela regulamentação da profissão de conselheiros tutelares.

As conferências da região Serrana continuaram congregando os municípios de Nova Friburgo, Bom Jardim, Cantagalo, Carmo, Cordeiro, Duas Barras, Petrópolis, Santa

Maria Madalena, São José do Rio Preto, Sumidouro, Teresópolis, Trajano de Moraes, São Sebastião do Alto acrescida dos mais recentes, como Areal, Comendador Levy Gasparian e Macuco. É a região que também congrega municípios com muita disparidade entre os maiores e os menores IDH e IDI no Estado, enviando o maior número de municípios com mais de quatro conferências municipais realizadas e as propostas de políticas públicas voltadas para o fortalecimento das relações políticas no Sistema de Garantia de Direitos e a ampliação da rede de atendimento com capacitação, infra-estrutura e serviços.

As conferências da região das Baixadas Litorâneas continuaram congregando os municípios de Cabo Frio, Araruama, Arraial do Cabo, Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu e São Pedro da Aldeia, acrescida de Quissamã (oriunda da região Norte Fluminense), Macaé (oriunda da região Norte Fluminense) e dos mais recentes como Armação de Búzios, Iguaba Grande, Rio das Ostras, Saquarema e Carapebus. É a região com a maior alternância de municípios para sediar a conferência regional no estado e o menor número de conferências municipais realizadas, evidenciando a ausência de lideranças na região, talvez explicada pela maior quantidade de municípios criados nos últimos dez anos pelos novos rumos das indústrias petrolíferas. As propostas oriundas desta região têm sido voltadas para a infra-estrutura dos Conselhos Tutelares, ampliação de recursos humanos e materiais para os programas existentes (incluindo medidas sócio-educativas).

As conferências da região do Médio Paraíba agregam a antiga região Centro-sul com os municípios de Paraty, Angra dos Reis, Resende, Barra Mansa, Rio Claro, Piraí, Valença, Volta Redonda, Vassouras, Barra do Piraí, Rio das Flores, Miguel Pereira, Mendes, Três Rios, Comendador Levy Gasparian, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Sapucaia, Pinheiral os mais recentes como Engenheiro Paulo de Frontin, Quatis e Porto Real. Dos relatórios encontrados no CEDCA podemos observar que o município de Volta Redonda, 3º maior IDH do Estado, participante de todas as conferências, exerce a liderança na região contestando a fragilidade da atuação do CEDCA e do CONANDA em todas as conferências realizadas, chegando a propor reuniões ampliadas para os municípios daquela região com metodologias diferentes das propostas por aqueles órgãos. As propostas desta região voltaram-se sempre para o fortalecimento das relações políticas no Sistema de Garantia de Direitos, a divulgação e o acompanhamento das propostas das conferências.

As conferências da região Norte Fluminense agregaram a região Noroeste com os municípios de Campos dos Goytacases, Cardoso Moreira, São Fidélis, São João da Barra, Itaocara, Aperibé, Bom Jesus de Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaperuna, Laje do Muriaé,

Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antonio de Pádua, Varre e Sai e os mais recentes como São Francisco de Itabapoana e São José do Ubá. É a região com o menor número de participação em conferências regionais e nem de longe lembra o apogeu político e o pioneirismo do ano de 1993 transcritos na célebre “Carta de Natividade” (Anexo 1). É a região com os municípios de menor IDH no Estado contrastando com o maior número de municípios com alto IDI. O município de Campos dos Goytacases concentra a liderança regional, inclusive com a proposta realizada e divulgada para Elaboração de Diagnóstico da Infância e Adolescência, com a promoção do CMDCA em parceria com a UFF- Universidade Federal Fluminense.

Finalmente, através da comparação entre os Quadros (7, 8 e 9) a seguir podemos refletir sobre a participação dos municípios e regiões em todas as conferências estaduais através das propostas mais votadas para a Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente no Estado do Rio de Janeiro e a participação em conferências dos 10 municípios com maiores e menores Índices de Desenvolvimento Humano e Infantil.

QUADRO 7 - 10 PRIMEIRAS POSIÇÕES DE MUNICÍPIOS COM MAIOR IDH (2000) E MAIOR IDI (2006) NO ESTADO DO RJ E REGIÕES

POSIÇÃO	IDH		IDI	
	MUNICÍPIO	REGIÃO	MUNICÍPIO	REGIÃO
1ª	NITERÓI	LF	MACAÉ	BL
2ª	RIO DE JANEIRO	M I	NITERÓI	LF
3ª	VOLTA REDONDA	MP	PIRAÍ	MP
4ª	NOVA FRIBURGO	SE	CONCEIÇÃO DE MACABU	LF
5ª	RESENDE	MP	MACUCO	SE
6ª	BARRA MANSA	MP	NATIVIDADE	NF
7ª	PETRÓPOLIS	SE	CARAPEBUS	BL
8ª	ITATIAIA	SE	APERIBÉ	NF
9ª	IGUABA GRANDE	BL	COM. LEVY GASPARIAN	MP
10ª	PINHEIRAL	MP	ITATIAIA	SE

Metropolitana I - MI
Metropolitana II - MII

Leste Fluminense - LF
Norte Fluminense - NF

Serrana - SE
Baixada Litorânea - BL

Médio Paraíba - MP

**QUADRO 8 - 10 ÚLTIMAS POSIÇÕES DE MUNICÍPIOS COM MENOR IDH (2000)
E MENOR IDI(2006) NO ESTADO DO RJ E REGIÕES**

POSIÇÃO	IDH		IDI	
	MUNICÍPIO	REGIÃO	MUNICÍPIO	REGIÃO
92ª	VARRE -SAI	NF	SUMIDOURO	SE
91ª	CARDOSO MOREIRA	NF	QUEIMADOS	MII
90ª	LAJE DO MURIAÉ	NF	TANGUÁ	LF
89ª	SUMIDOURO	SE	JAPERI	MII
88ª	DUAS BARRAS	SE	S. J. VALE RIO PRETO	SE
87ª	SÃO JOSÉ DE UBÁ	NF	TRAJANO DE MORAIS	SE
86ª	PATY DE ALFERES	MP	PARATI	MP
85ª	S. J. VALE RIO PRETO	SE	PATY DO ALFERES	MP
84ª	TANGUÁ	LF	TERESÓPOLIS	SE
83ª	TRAJANO DE MORAIS	SE	BELFORD ROXO	MII

Metropolitana I - MI
Metropolitana II - MII

Leste Fluminense - LF
Norte Fluminense - NF

Serrana - SE
Baixada Litorânea - BL

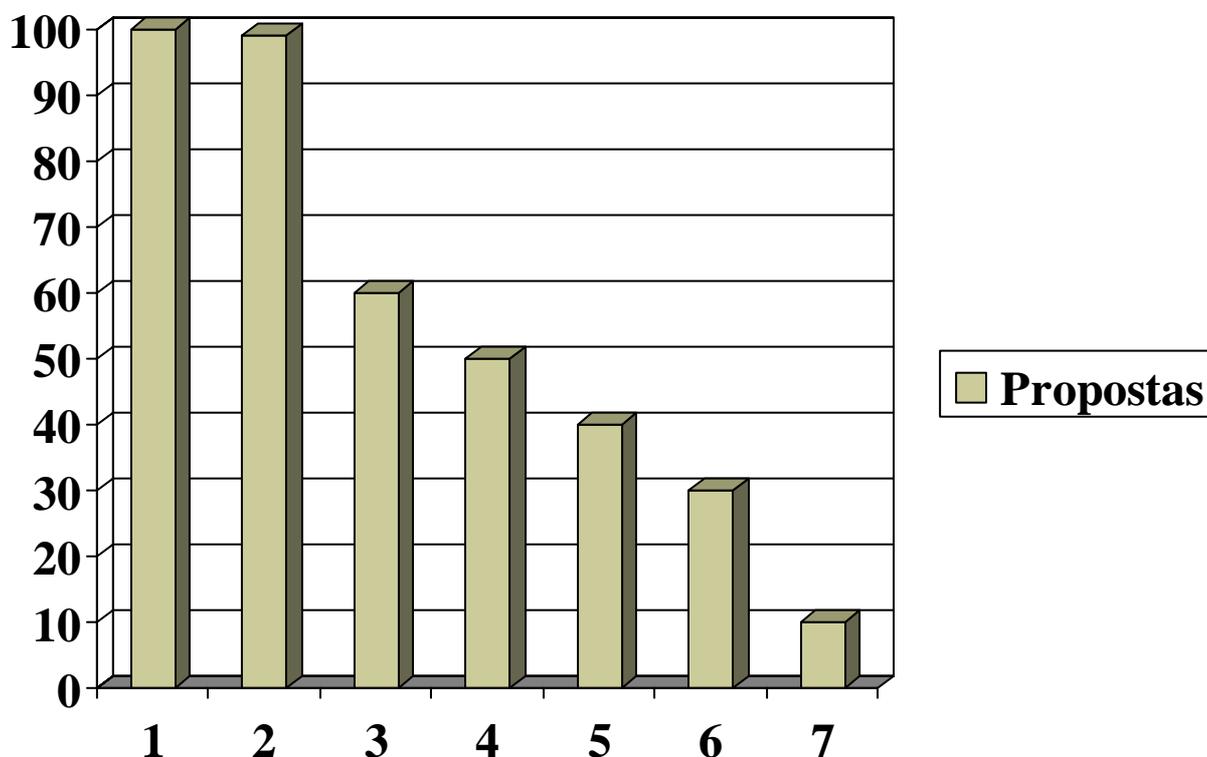
Médio Paraiba - MP

Entre os dez municípios com melhores posições de IDH e IDI podemos perceber que somente os municípios de Niterói e Itatiaia aparecem nas duas avaliações, o mesmo não ocorrendo quanto às dez menores posições revelando 60% de municípios presentes nas duas listas, confirmando a relação entre os indicadores de baixo desenvolvimento humano e infantil e o número de conferências municipais realizadas ou ainda o baixo percentual de participação em conferências regionais ou estadual.

Podemos também observar através do Quadro 9 no que se refere às propostas mais votadas em todas as conferências que as demandas que se repetem confirmam a participação de alguns atores do Sistema de Garantia de Direitos que vêm conferindo ao espaço das conferências a legitimidade para a construção de diagnósticos e de cenários.

Ao votar como maiores demandas a infra-estrutura para os Conselhos Tutelares, a ampliação de recursos humanos e materiais para os programas existentes (incluindo medidas sócio-educativas), o fortalecimento das relações políticas no Sistema de Garantia de Direitos e a ampliação da Rede de Atendimento (Capacitação, Infra-estrutura e Serviços), tentam enfrentar a enorme concentração de poder no Executivo dando visibilidade para a fragilidade da construção de consensos para a formulação de agendas que venham a se tornar públicas e objeto de consideração por parte do Estado.

QUADRO 9 – PROPOSTAS MAIS VOTADAS NAS CONFERÊNCIAS ESTADUAIS



1- Infra-estrutura dos Conselhos Tutelares, Ampliação de Recursos Humanos e Materiais para os programas existentes (incluindo medidas sócio-educativas)

2 - Fortalecimento das relações políticas no Sistema de Garantia de Direitos

3 - Ampliação da Rede de Atendimento – Capacitação, Infra-estrutura e Serviços

4 - Elaboração de Diagnóstico da Infância e Adolescência

5-Acompanhamento do Ciclo Orçamentário e Operacionalização do Fundo para a Infância e Adolescência.

6 - Divulgação e acompanhamento das Propostas das Conferências

7 - Implantação de Programas de Medidas Sócio-Educativas em Meio Aberto

3.8

PERFIL DOS REPRESENTANTES DO ESTADO DO RJ NA VI CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM 2005

Para complementar esta pesquisa pretendemos também desenhar um perfil do participante nas conferências através da aplicação de um questionário (Anexo 8) com 42

dos 57 delegados eleitos na V Conferência Estadual dos Direitos da Criança do Adolescente.

A amostra de delegados que respondeu o questionário foi composta de 06 conselheiros tutelares, 02 representantes de ONGs pelo Fórum Popular Permanente do Estado do RJ, 09 conselheiros estaduais, 19 conselheiros de direitos municipais e 06 adolescentes.

Da região Metropolitana I, do município do Rio de Janeiro, participaram 07 conselheiros do CEDCA, sendo 03 governamentais e 04 não-governamentais; 02 representantes do Fórum DCA, 01 conselheira governamental do CMDCA e outra não-governamental e 02 adolescentes.

Da região Metropolitana II, de Duque de Caxias responderam um conselheiro tutelar e 01 conselheira governamental do CMDCA, de São João de Meriti 01 conselheiro do CEDCA não-governamental, 01 conselheira não-governamental do CMDCA de Mangaratiba e 01 conselheira governamental de Nova Iguaçu.

Da região Leste Fluminense, do município de Niterói, responderam 02 conselheiros tutelares, 01 conselheira não-governamental do CEDCA e 01 conselheiro não governamental do CMDCA; do município de São Gonçalo responderam 01 conselheira tutelar, 01 conselheira não governamental do CMDCA de São Gonçalo e 01 conselheira governamental do CMDCA de Silva Jardim.

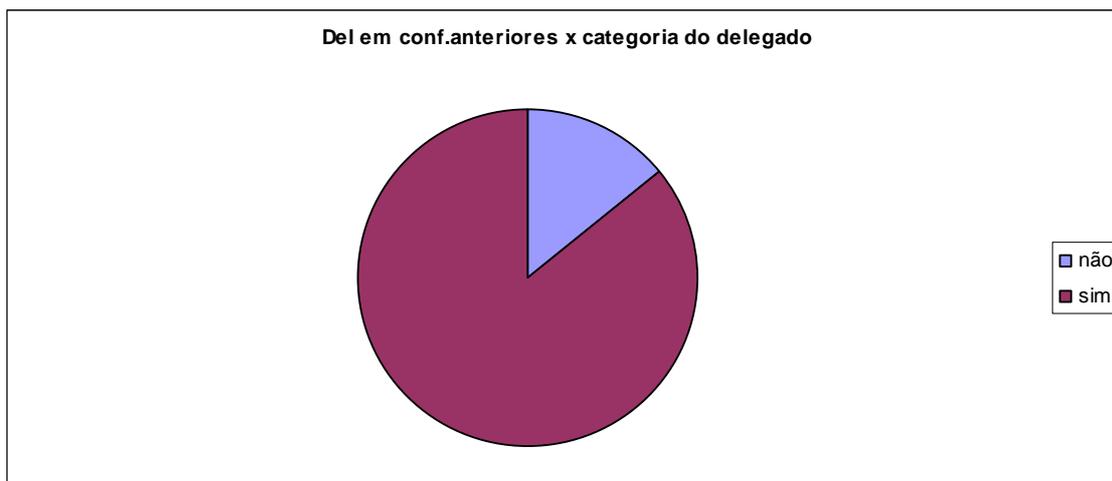
Da região Serrana respondeu 01 conselheira tutelar de Cordeiro, 01 conselheiro governamental do CMDCA de Carmo, 01 conselheiro não-governamental de Nova Friburgo, 01 conselheira governamental do CMDCA de Teresópolis, 01 conselheira governamental do CMDCA de Casimiro de Abreu e 01 adolescente.

Da região das Baixadas Litorâneas responderam 01 conselheira tutelar de São Pedro da Aldeia, 02 conselheiros não governamentais do CMDCA e 01 adolescente do município de Rio das Ostras.

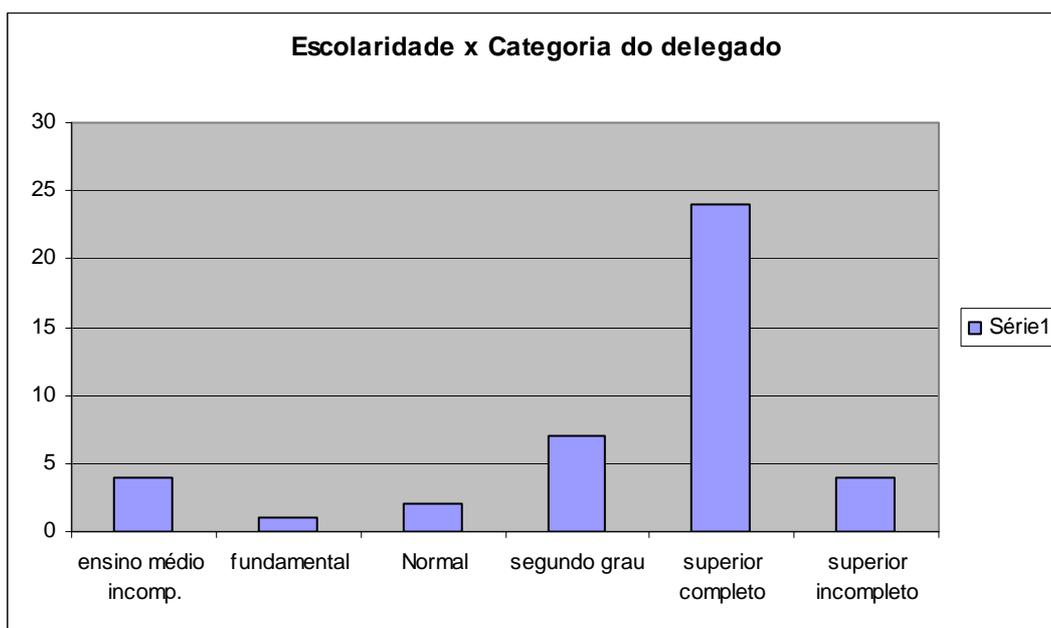
Da região do Médio Paraíba, do município de Angra dos Reis responderam 01 conselheiro tutelar e 01 adolescente; e também 01 conselheiros governamental do CMDCA de Volta Redonda e outro do CMDCA de Rio Claro.

Da região Norte Fluminense responderam 02 conselheiros governamentais do CMDCA de Varre-Sai, 01 conselheira não-governamental do CMDCA de Campos de Goytacases e 01 adolescente de Itaperuna.

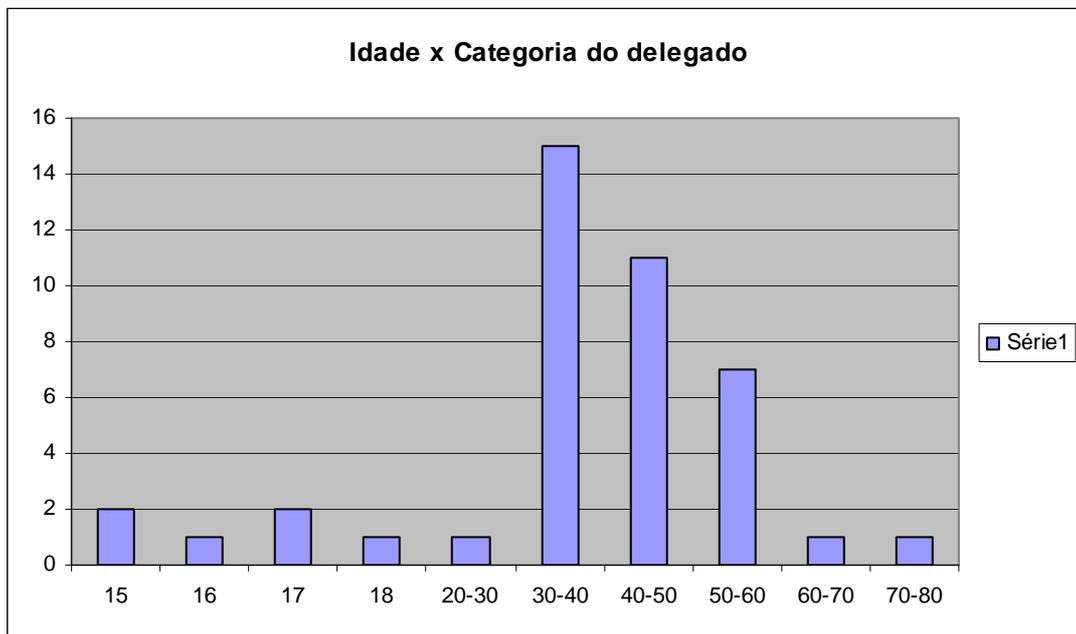
QUADRO 10 - DELEGADOS EM CONFERÊNCIAS ANTERIORES



QUADRO 11- ESCOLARIDADE



QUADRO 12- IDADE E CATEGORIA (CONSELHEIROS DE DIREITOS, TUTELARES, ADOLESCENTES E FÓRUM DCA)



QUADRO 13 - SEXO



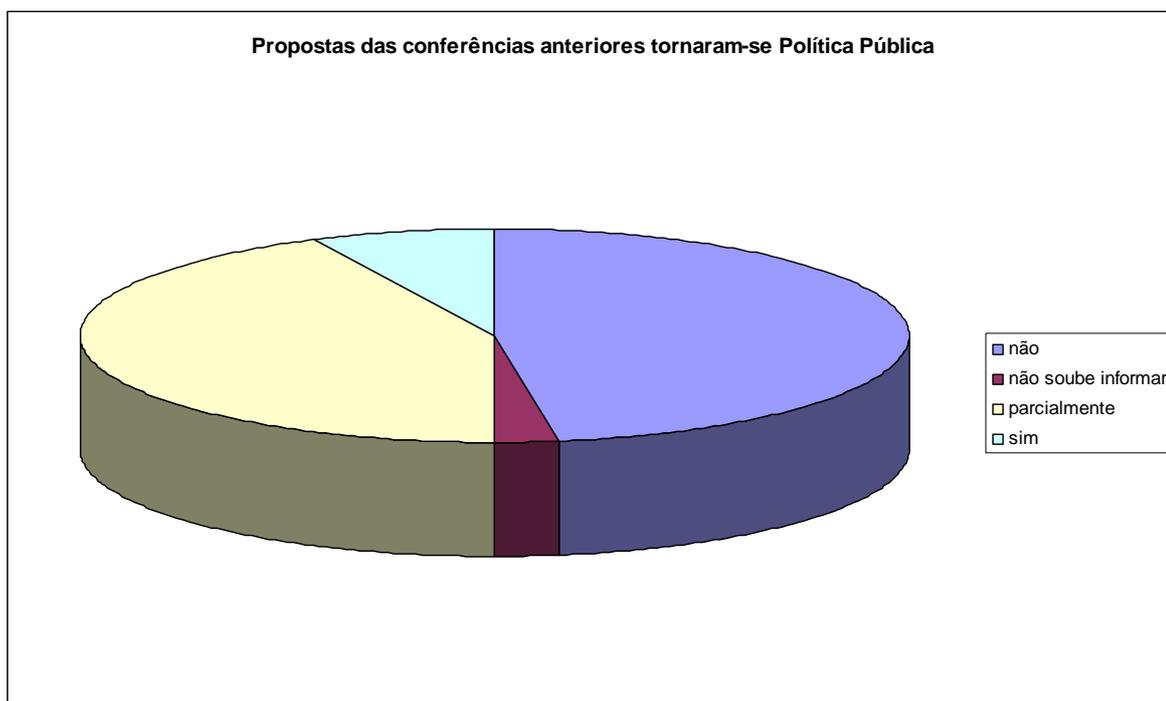
Através dos Quadros (10, 11, 12 e 13) podemos traçar um perfil do delegado que representa o Estado do RJ: com ligeira predominância feminina, entre 30 e 50 anos, com nível de escolaridade superior completo e que já participou de conferências anteriores.

Podemos afirmar também que entre os 06 adolescentes que responderam o questionário, apenas um não havia participado de conferências anteriores. Em sua maioria os adolescentes foram eleitos nas conferências municipais ao participar do Grêmio Estudantil de sua escola, do Programa Federal Agente Jovem, ou ainda pela militância em redes ou fóruns como o representante do município do Rio de Janeiro que é um militante pelo ECA dentro da escola onde estuda e acompanha as reuniões do Fórum Municipal de Enfrentamento à Violência Sexual do município do Rio de Janeiro e do CEDCA nos últimos três anos.

Esta amostra de representantes do Estado do RJ pode constituir o olhar dos diversos segmentos da sociedade para o espaço das conferências quando colocam suas respostas para as questões que atravessaram o período de 1997 até 2005 neste levantamento dados encontrados no CEDCA.

Para a questão central desta pesquisa (Quadro 14) obtivemos as seguintes respostas:

QUADRO 14 – AS PROPOSTAS DAS CONFERÊNCIAS ANTERIORES TORNARAM-SE POLÍTICA PÚBLICA?



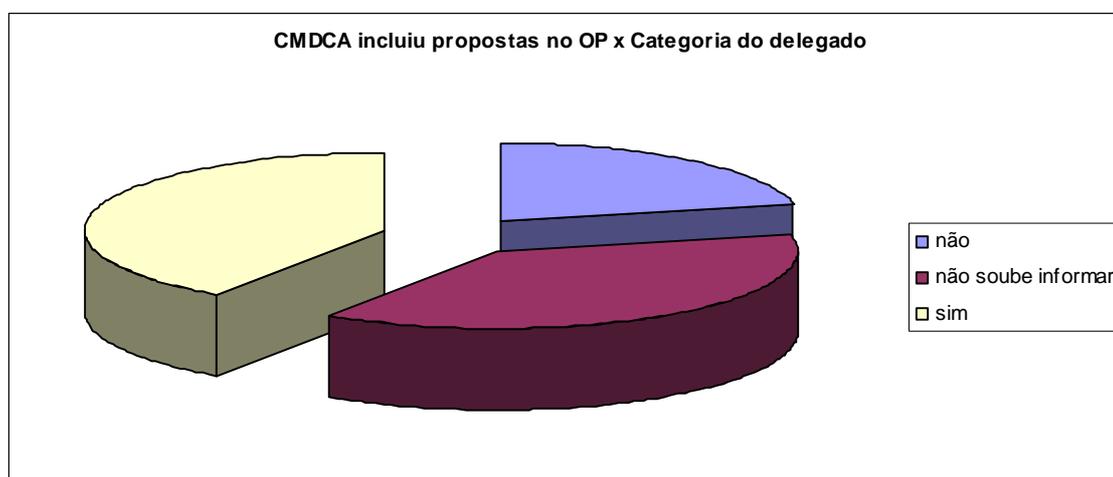
1. Não (20)
2. Não soube informar (01)
3. Parcialmente (18)
4. Sim (03)

Se 18 representantes consideraram que as propostas das conferências anteriores tornaram-se políticas públicas de maneira parcial e quase igual número com 20

representantes consideraram que as propostas não foram contempladas na agenda política de seus municípios, podemos concluir que todas as outras questões foram complementares para esta resposta, na medida em que esses segmentos da sociedade conseguem exercer um monitoramento através das conferências para acompanhar a evolução da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Na questão do Orçamento Público (Quadro 15), todas as demandas por capacitação nesta área em todas as conferências foram confirmadas pela maior quantidade de respostas indecisas quanto ao acesso a este acompanhamento através das conferências.

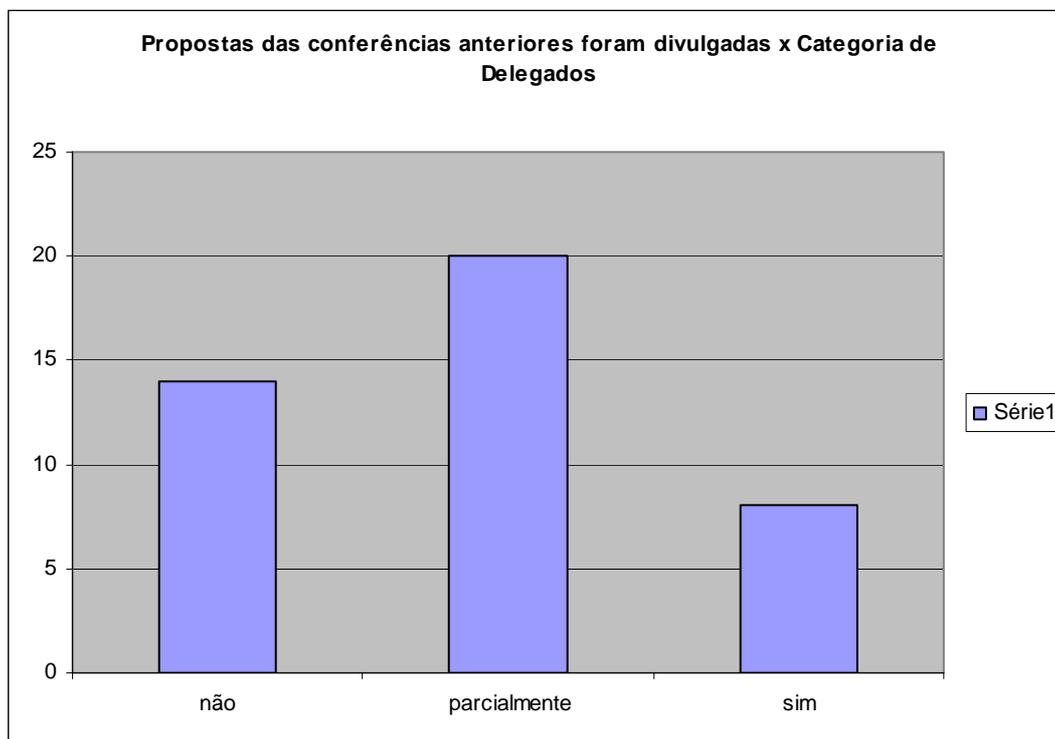
QUADRO 15– AS PROPOSTAS DAS CONFERÊNCIAS ANTERIORES FORAM INCLUÍDAS NO ORÇAMENTO PÚBLICO?



1. Não (07))
2. Não soube informar (16)
3. Sim 17)

Na questão da divulgação das propostas das conferências para o restante da sociedade que não participa das conferências, o resultado das respostas (Quadro 15) evidencia que embora os mecanismos e instrumentos de comunicação tenham evoluído muito, ainda não é satisfatória a maneira como que são divulgadas, legitimando o espaço das conferências para a escuta das demandas e avaliação da política.

QUADRO 16 – AS PROPOSTAS DAS CONFERÊNCIAS ANTERIORES FORAM DIVULGADAS EM SEU MUNICÍPIO?



- 1.Não (14)
- 2..Parcialmente (20)
- 3.Sim (08)

Para esta questão aberta muitas sugestões foram propostas pelos representantes e algumas se repetiram ou se complementaram (Quadro 17), e delas podemos concluir que embora bastante pulverizadas, as maneiras de divulgação ideais contemplam o crédito nas instituições de ensino e de associativismo para a participação na construção das políticas públicas, muito mais do que mecanismos de sanção legal.

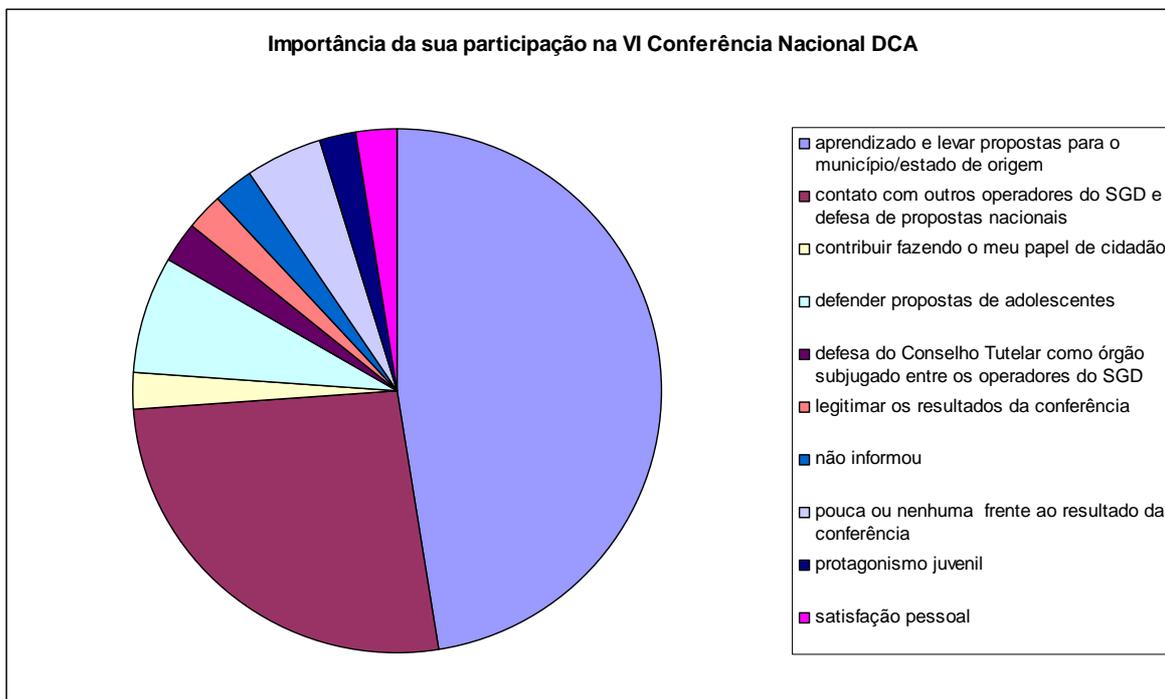
Finalmente, na pergunta aberta questionando a importância da própria participação e representação do Estado do RJ na conferência nacional (Quadro 18), foram dadas respostas que também se repetiram e se complementaram enfatizando em maior número (20) o “aprendizado e levar propostas para o município de origem” legitimando mais uma vez o espaço das conferências como etapa na construção das política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, confirmado pela segunda resposta mais votada que valoriza o “contato com outros operadores do Sistema de Garantia de Direitos e defesa de propostas nacionais”.

QUADRO 17 - EM SUA OPINIÃO QUAIS DEVERIAM SER AS ESTRATÉGIAS PARA A DIVULGAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS PROPOSTAS DAS CONFERÊNCIAS EM SEU MUNICÍPIO?



1. Panfletagem em assembleias descentralizadas (01)
2. Realização de audiências públicas (01)
3. Capacitação de conselheiros e reforma da legislação no município (02)
4. Colocação do ECA na grade curricular e campanhas nacionais (01)
5. Divulgação em escolas, associação de bairros e meios de comunicação (08)
6. Divulgação nas conferências municipais (01)
7. Fortalecimento dos mecanismos de controle social (05)
8. Informação pelo jornal, para a população, prefeito, e demais autoridades (03)
9. Montar fóruns municipais (01)
10. Não opinou (02)
11. Os conselhos deveriam assumir as propostas como deliberações (02)
12. Palestras nas escolas (02)
13. Panfletagem em assembleias descentralizadas (01)
14. Parceria com o MP e Juizados para cumprimento das deliberações da Conferência (02)
15. Portal para conselheiros, realização de micro conferências nas escolas e assembleias ampliadas para associações de prefeitos e secretários (01)
16. Publicação em DO e assinatura de termo de compromisso pelos três poderes(01)
17. Realização de assembleias ampliadas nos conselhos, divulgação para legislativo, fóruns, imprensa e internet(05)
18. Seminários e publicações(03)

QUADRO 18- QUAL A IMPORTÂNCIA DA SUA PARTICIPAÇÃO NA VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE?



1. Aprendizado e levar propostas para o município de origem (20)
2. Contato com outros operadores do Sistema de Garantia de Direitos e defesa de propostas nacionais (11)
3. Contribuir e fazer o meu papel de cidadão (01)
4. Defender propostas de adolescentes (03)
5. Defesa do Conselho Tutelar como órgão subjugado entre os operadores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (01)
6. Legitimar os resultados da conferência (01)
7. Não informou (01)
8. Pouca ou nenhuma importância, frente ao resultado da conferência (02)
9. Protagonismo juvenil (01)
10. Satisfação pessoal (01)

4

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na introdução deste trabalho afirmamos que o processo de construção democrática implica na criação de espaços públicos de participação para a expressão política da população e possibilitar a emergência de novos sujeitos políticos.

Ressaltamos nestas considerações finais que ainda resiste uma convicção generalizada de que só o governo deve resolver seus problemas e uma distorção do aproveitamento das oportunidades de participação popular em espaços públicos promovidos somente em favor de interesses político-partidários.

Porém, acreditamos também que as conferências podem ser o ponto de partida para a mobilização da sociedade civil para promover a troca de saberes sobre o exercício do controle social participativo, consagrado na Constituição de 88 e no Estatuto.

Creemos que se tem modificado, substancialmente, o pensamento sobre a participação popular, que a limitava a ações convencionais. Atualmente, verifica-se uma reorientação que reabilita, não só na retórica, mas também na prática, a noção de sociedade em que as pessoas deveriam ter mais poder e ingerência na fiscalização dos gestores públicos. Desde a década de 90, tanto o papel exercido pelo poder público como a atuação dos novos atores sociais vem reconfigurando os mecanismos e os processos de tomada de decisões, o que faz emergir um novo regime de ação pública, descentralizado, no qual são criadas novas formas de interação entre o poder público e sociedade, através de canais e mecanismos de participação social, principalmente em torno dos Conselhos de Direitos e as conferências promovidas por estes órgãos.

Assim, pretendeu-se com esse trabalho contribuir com os estudos sobre a participação popular na perspectiva desse novo padrão de encontro entre Estado e

Sociedade no processo de construção da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Nossa concepção de democracia nos permite afirmar que a efetividade da dinâmica democrática depende, pelo menos, de dois aspectos: das condições de exercício efetivo dos direitos de cidadania, ou seja, do grau de inclusão social, e da existência de cultura cívica e da conformação de esferas públicas de interação entre governo e sociedade, ou seja, nos referimos ao grau de participação cívica.

De fato, a ampla inclusão e alta participação são processos que dizem respeito às condições de funcionamento para a efetividade da dinâmica democrática e envolvem uma grande subjetividade na sua definição porque estão ligados à visão substantiva da democracia. Aliás, essa indeterminação e a disputa simbólica em torno dessa definição fazem parte da própria dinâmica de democracia.

Dessa forma, se podemos constatar, sob o ponto de vista institucional, a existência de um novo modelo da governança, podemos afirmar também que o grau de desigualdades sociais que marca a sociedade brasileira é gerador de situações que bloqueiam ou dificultam as possibilidades de ampla habilitação/inclusão social requeridas para a instituição de governos baseados nesse modelo de governança.

Além disso, como já dissemos, a concepção de democracia à qual nos referimos no capítulo I requer um contexto social de esferas públicas mobilizadas, expresso em uma sociedade civil autônoma e na participação cívica interagindo com as instituições de governo. Desta forma, gostaríamos de levantar algumas conclusões em relação às práticas governamentais e à dinâmica associativa brasileira.

Em relação às instituições governamentais, percebemos que, apesar de todos os avanços, a cultura que predomina no Poder Executivo e no Poder Legislativo ainda constitui um enorme obstáculo à democratização da gestão pública.

Com efeito, a concepção de participação que vem predominando desde a realização da primeira conferência no Estado do RJ, parece ser uma democracia que é restrita às áreas controladas pelos governos locais, esvaziando os canais de participação no âmbito de seu caráter deliberativo.

Aqui entramos na questão da participação e do associativismo. De fato, ainda constatamos uma participação restrita a poucos segmentos sociais com capacidade de organização e expressão política, cujo risco é exatamente reforçar o círculo que se repete de produção e reprodução das enormes desigualdades já existentes, em razão da crescente

dificuldade de organização e expressão política dos segmentos sociais em situação de vulnerabilidade ou exclusão social.

Tanto nossa experiência de trabalho quanto os dados disponíveis sobre a participação popular demonstrados na pesquisa indicam que o tecido associativo brasileiro e no RJ passa por grandes mudanças. Multiplicaram-se as organizações sociais, cresceram as organizações religiosas, surgiram novos sujeitos articulados em torno do movimento pela infância e adolescência, inclusive os próprios adolescentes e constituíram diferentes atores participantes habituais das conferências. Desde então, a nosso ver, os resultados das conferências têm sido marcados pela ausência de centralidade, em um movimento de permanente reconfiguração, onde ganham destaques.

É preciso constatar que existe uma rica e diversificada experiência de participação, mas imersa em enorme bolha de alienação e indiferença da população em geral. É certo que a parcela que vive a apatia política convive com aquela que assume a cidadania ativa, tanto nas relações de atendimento das crianças e adolescentes, como através de outros tipos de interação, e aqui pensamos, sobretudo, nas relações clientelistas, paternalistas, de negação dos direitos, no “jeitinho” de resolver conflitos e em tantas outras práticas não-convencionais, tão características do comportamento brasileiro.

Assim, podemos dizer, que se por um lado, a sociedade no Estado do RJ alcançou dois requisitos básicos das sociedades democráticas: a acumulação econômica associada ao elevado grau de urbanização da sociedade, por outro lado, esses aspectos parecem que não foram, no entanto, suficientes para garantir uma dinâmica democrática, fundamentalmente por não incorporarem a maior parte da população na dinâmica social, econômica e política da sociedade.

Nesse ponto, vale registrar que a história social e política do Brasil parece ter deixado marcas e conformado a nossa cultura associativa, caracterizada por uma forte dificuldade em transformar a participação comunitária em participação política, fazendo com que, ainda hoje, apesar do grau de urbanização da sociedade brasileira, temos cidades sem cidadãos plenos.

Entre novas e velhas práticas, acreditamos que é preciso ocupar os espaços públicos de participação, mesmo que limitados pela apatia e pela descrença nos governos, buscando produzir mudanças tanto no âmbito do conteúdo a ser debatido nas conferências como na própria cultura de participação democrática. A nosso ver as possibilidades das mudanças dependem da capacidade de articulação dos sujeitos coletivos com presença na cena

pública, fortalecendo a representatividade das organizações sociais e sua interação com o governo através dos canais de governança democrática.

Portanto, é através do acúmulo de capital social que estarão sendo definidas as possibilidades da constituição de cidadãos e aprofundar nossa dinâmica democrática. Assim, tendo em vista os fatores sociais, econômicos e políticos que envolvem o fortalecimento do Estado e o fortalecimento da sociedade civil, os desafios para a democratização da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente estão diretamente relacionados a um novo projeto de divulgação das demandas apresentadas nas conferências articulado às responsabilidades de cada ator participante.

5

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARENDDT, Hannah. A condição humana. 5ªEd. Rio de Janeiro: Forense, 1991
- _____, Hannah. Origens do totalitarismo. São Paulo: Cia. das Letras, 1997
- ARRETCHE, M. T. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 1999.
- _____. Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização, São Paulo/Rio de Janeiro: FAPESP/Revan, 2000.
- BARROS, Nívia. V. Violência intrafamiliar contra criança e adolescente: trajetória histórica, políticas sociais, práticas e proteção social. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro. PUC. Rio de Janeiro, 2005 disponível em <<http://www.maishumana.com.br>>
- _____. at al. Olhares: criança e adolescente. Niterói: PROEX/UFF, 2005
- BELLONI, Isaura, MAGALHÃES, Heitor de e SOUSA, Luzia Costa de. Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas. - 2ª edição – São Paulo, Cortez, 2001. - (Coleção Questões da Nossa Época; v. 75)
- BOBBIO, Norberto. Teoria Geral da Política. A filosofia política e a lição dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000
- _____, Norberto. O futuro da democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992
- _____, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992
- _____, Norberto; MATTEUCCI, H. & PASQUINO, G. Dicionário de política. Brasília: Ed. UNB, 1994
- BOURDIEU, Pierre. (coord). A Miséria do Mundo. Petrópolis: Vozes, 1997
- _____. Razões Práticas: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus Editora, 1996
- BRASIL. Censo Demográfico. Rio de Janeiro: IBGE, 2000
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2004
- _____. Estatuto da Criança e do Adolescente. Rio de Janeiro: CEDCA, 2003
- _____. Relatório da Situação da Infância Brasileira. Brasília: UNICEF, 2004
- _____. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Brasília: Instituto do Desenvolvimento Humano, 2004
- BUARQUE, Cristovam. A Revolução nas prioridades. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

CAMURÇA, Marcelo. Conselho Estadual de defesa da Criança e do Adolescente/RJ: Estado e ONG's – Uma parceria possível? . Projeto “Se essa rua fosse minha”. FASE/IBASE/IDAC/ISERJ. Rio de Janeiro: Fundação Fé e Alegria do Brasil, 1994

CARRANO, Paulo; FÁVERO, Osmar. Relatório da 1ª fase da pesquisa “Juventude, Escolarização e Poder Local”. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2005

CARVALHO, José Murilo de. A cidadania no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004

CARVALHO, José Murilo de. A cidadania no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004

CARVALHO, M. Carmo. A. A participação Social no Brasil hoje. São Paulo: Polis, 1998

_____ e TEIXEIRA, Ana Claudia (orgs.) Conselhos gestores e políticas públicas. São Paulo: Polis, 2000

CASTELLS, Manuel. O poder da identidade Volume II. São Paulo: Paz e Terra, 2001

_____. A Sociedade em Rede. Volume I. São Paulo: Paz e Terra, 2003

CASTRO, M. H. G. de. “Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós constituinte”. DADOS, n ° 40, 1997.

CEDCA RJ. Anais da IV Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nogueira, RJ, 2003(mimeo)

_____. Síntese dos relatórios das conferências regionais para a V Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. Rio de Janeiro, 2005(mimeo)

_____. Anais da V Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nogueira, RJ, 2005 (mimeo)

CONANDA. Anais da V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, 2003 (mimeo)

_____. Texto Base e Orientações Gerais para a VI Conferência nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, 2005(mimeo)

_____. Síntese dos relatórios estaduais para a VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, 2005 (mimeo)

COUTINHO, Carlos Nelson. Marxismo e política. São Paulo: Cortez, 1996

DAGNINO, Evelina. Os anos 90. Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994

_____. Sociedade Civil e espaços Públicos no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002

DAHL, Robert. Poliarquia. São Paulo: Edusp, 1997

DA SILVA, Helena Oliveira e SILVA, Jailson de Souza. Análise da Violência contra a Criança e o Adolescente segundo o Ciclo de Vida no Brasil. São Paulo: Global, 2005

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Dicionário da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira S.A, 1975

FLEURY, S. Estado sem cidadãos. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 1994

_____. Estado de Bem-Estar Social. In F.C. T da Silva et cols. Dicionário crítico do pensamento da direita. Idéias, instituições e personagens. Rio de Janeiro: Mauad, 2000. Pg. 150-151.

FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. Rio de Janeiro:GRAAL, 1996

- GONÇALVES, Hebe S. Infância e Violência no Brasil - Um Estudo das Práticas de Educação em Lares do Rio de Janeiro. Tese de Doutorado, PUC - Rio. Rio de Janeiro, 2001. (mimeo)
- GOHN, Maria da Gloria. O Protagonismo da Sociedade Civil. Movimentos Sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005
- _____. Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2001
- _____. Teoria dos Movimentos Sociais. São Paulo: Edições Loyola, 1997
- GÓIS, J.B.H. Redes de solidariedade. In F.C.T. da Silva. Enciclopédia de guerras e revoluções. As grandes transformações do nosso tempo. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- _____. Novas expressões da solidariedade: ensaios. Pós-doutorado (Sociologia). UFRJ, 2004. Pg. 8-56.
- GIDDENS, Anthony. Modernidade e Identidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002
- HABERMAS, J. "A nova intransparência". Novos Estudos CEBRAP n. 18.
- HALL, Stuart. A identidade cultural na pós-modernidade- 8ªEd. Rio de Janeiro: DP&A, 2003
- FIGUEIREDO, M. F.; Figueiredo A . M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. Belo Horizonte: 1986
- LABRA, M. E Análise de políticas, Modos de Policy-Making e Intermediação de Interesses Uma Revisão. Rio de Janeiro, 1999
- LIBERATI, Wilson D. e CYRINO, Públio C.B. Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2003
- LINDBLOM. C. E. O. O processo de decisão política. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1980
- LOBATO, Lenaura. Avaliação de Políticas Sociais: Notas sobre alguns limites e possíveis desafios in Revista: Trabalho, Educação e Saúde. Rio de Janeiro: Ed. Fio Cruz, março 2004.
- MACIEL, Kátia (org.) et al. Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos Teóricos e Práticos. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2006
- MINAYO, Maria Cecília de S.; SANCHES, Odécio. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade?. Cad. Saúde Pública., Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, 1993. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>
- NOGUEIRA, M. A. As Possibilidades da Política. Ideias para a Reforma Democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- _____, Marcos Aurélio e BRUNI, José Carlos (Tradutores). K. Marx e F. Engels. A Ideologia Alemã. (Volume I-Feuerbach). São Paulo: Editora Hucitec, 1996
- NOGUEIRA NETO, Wanderlino. Direitos Humanos da Infância e Adolescência no SIPIA. Fortaleza: CEDCA, 2004
- OFFE, Claus. Parte II - Estado de bem estar e desemprego In Trabalho e Sociedade. Volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991
- OLIVEIRA, Eliana Rocha. "Índice de desenvolvimento juvenil da UNESCO: novo índice destaca velhas desigualdades entre jovens brasileiros." IN Revista Eletrônica Polêmica UERJ n° 13 janeiro-junho de 2005. Disponível em <<http://www.2.uerj.br>>
- PUTNAM, Robert D. Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996

- RAICHELLIS, Raquel. Legitimidade popular e poder público. São Paulo: Cortez, 1998
- _____. Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social. - caminhos da construção democrática. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2001
- RICCI, Rudá. Contradições na implementação das ações de participação. Seminário “Aprofundando os aspectos da participação”. Fórum Mineiro de Participação Popular. Belo Horizonte. Disponível em <<http://www.cultiva.org.br>>
- _____. Por uma Lei de Responsabilidade Social. Fórum Social Brasileiro. Belo Horizonte, 2003. (mimeo) disponível em <<http://www.cultiva.org.br/>>
- RIZZINI, I. (Org.) A Arte de Governar Crianças. A história das Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência a Infância no Brasil. Rio de Janeiro, Instituto Interamericano Del Nino: Ed. Santa Úrsula/ AMAIS Livraria e Editora, 1995.
- SADER, E. (org.). Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (org). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- SANTOS JUNIOR, Orlando A. S. Democracia e Governo Local. Dilemas da reforma Municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan FASE, 2001
- SANTOS, Wanderley Guilherme. Razões da desordem. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- SOUZA FILHO, Rodrigo. Conselhos de Direitos: Contribuição para o Debate.SP: Fundação Fé e Alegria do Brasil, 1992.
- VIAN, Maurício, MELLO, J.C.G. e BOEIRA, Carlos. Orçamento e fundo: Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: Focus Gráfica Ed., 2002
- WAISELFISH, Julio Jacobo. Relatório de Desenvolvimento Juvenil. Brasília: UNESCO, 2003
- _____. Mapa da Violência IV: os jovens no Brasil. Brasília: UNESCO, 2004
- UNICEF, Relatório da Infância e Adolescência 2006. Brasília: Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2006

SITES CONSULTADOS

ANDI <<http://www.andi.org.br>>

CLAVES – Centro Latino-americano de Estudos em Violência e Saúde-Ensp/Fiocruz <<http://www.ensp.fiocruz.br>>

Controladoria Geral da União <<http://cgu.gov.br>>

Fórum Brasil do Orçamento <<http://fbo.org.br>>

Fórum DCA – Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente <<http://www.forumdca.org.br>>

Fórum Nacional de Participação Popular <<http://www.participacaopopular.org.br/>>

Fundação Abrinq <<http://www.fundacaoabrinq.org.br/>>

Fundação para a Infância e Adolescência <<http://www.fia.rj.gov.br/>>

Governo do Estado do RJ <<http://acaosocial.rj.gov.br/>>

IBAM – Instituto Brasileiro <<http://www.2ibam.org.br/municipios/>>

IBGE - cidades <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/>>

INESC <<http://www.inesc.org.br/>>

Instituto Cultiva <<http://www.cultiva.org.br>>

Instituto Pólis <<http://www.polis.org.br>>

Mais Humana - Direitos humanos, Ética e Cidadania <<http://www.maishumana.com.br>>

Ministério da Justiça do Brasil <<http://www.mj.gov.br>>

Orçamento Criança <<http://www.orcamentocrianca.org.br/>>

PNUD Brasil <<http://pnud.org.br/>>

Portal do Governo Brasileiro <<http://www.brsil.gov.br>>

Portal IBASE <<http://www.ibase.br.>>

RISOLIDARIA <<http://www.risolidaria.org.br>>

RITS – Centro de Estudos <<http://www.rits.org.br/>>

SEDH – CONANDA <<http://www.mj.gov.br/sedh/ct/conanda/>>

SIPIA - Sistema de Informação para a Infância e Adolescência <<http://www.2mj.gov.br/sipia/>>

UNESCO Brasil <<http://www.unesco.org.br>>

UNICEF Brasil <http://www.unicef.org/brazil/>

ANEXOS

Compõem os Anexos, cópias dos documentos originais encontrados no CEDCA e dos questionários originais aplicados com os respectivos consentimentos.

Anexo 1 - Carta de Natividade (1 página)

Anexo 2- Material sobre o 1º ECDCA (20 páginas)

Anexo 3 - Material sobre a I Conferência Estadual (29 páginas)

Anexo 4 - Material sobre a II Conferência Estadual (21 páginas)

Anexo 5 - Material sobre a III Conferência Estadual (34 páginas)

Anexo 6 - Relatório da IV Conferência Estadual (4 páginas)

Anexo 7 - Relatório da V Conferência Estadual (20 páginas)

Anexo 8 - Questionários e consentimentos (123 páginas)