

LÚBIA BADARÓ DAMASCENO

O CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INFÂNCIA
E ADOLESCÊNCIA: uma análise do Conselho Municipal de Direitos da
Criança e do Adolescente de Natividade/RJ.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre. Área de Concentração: Proteção Social e Processos Interventivos.

Orientador: Prof. Dr. JOÃO BÔSCO HORA GÓIS

Niterói
2006

LÚBIA BADARÓ DAMASCENO

O CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: uma análise do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Natividade/RJ.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre. Área de Concentração: Proteção Social e Processos Interventivos.

Aprovada em setembro de 2006.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Bôsco Hora Góis – Orientador
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Carlos Albuquerque
Universidade Federal

Prof^a. Dr^a. Nívia Valença Barros
Universidade Federal Fluminense

Niterói
2006

À minha família, por ter suportado com paciência e compreensão a minha ausência e/ou distanciamento nos momentos em que a minha presença era indispensável.

Às minhas colegas de trabalho, pelo espírito de equipe que fez com que os que estavam mais fortes apoiassem e suprissem, momentaneamente, àqueles que estavam mais fracos.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. João Bôsko Hora Góis, meu orientador, por compartilhar comigo os conhecimentos adquiridos através de seu espírito crítico e da sua busca do saber instituído.

A todos os professores do Curso de Mestrado em Política Social que atuaram na turma de Campos, pela disposição e compromisso demonstrados ao adentrarem em um projeto que se iniciava num espaço distante.

Aos alunos mestrandos que, de meros desconhecidos, tornaram-se amigos e aliados numa jornada em busca do saber e do aperfeiçoamento.

“[...] os Estados de direito que asseguram um mínimo de garantias e de proteção aos seus concidadãos, isto a que se poderia chamar uma cidadania social. E penso, por exemplo, que as pessoas que prepararam a Constituição brasileira de 1988 deviam ter esse tipo de idéia: promover um Brasil moderno, democrático, relativamente independente das pressões externas, e capaz de assegurar à sua população, não somente direitos políticos fundamentais, mas também direitos sociais suficientemente fortes [...]” (Castel, 1988, p.162)

RESUMO

Este trabalho pretende analisar o Controle Social das Políticas Públicas para a Infância e Adolescência, para tanto tomou o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente do município de Natividade como referencial de análise, investigando a esfera onde legalmente devem ser geradas e fiscalizadas as políticas públicas através da co-atuação do poder público e da sociedade civil, objetivando descortinar aspectos relevantes nesse colegiado gestor que auxiliaram ou mesmo impediram o desenvolvimento dos trabalhos de formulação e controle social das políticas para a infância e adolescência. Concluiu-se que apesar da criação do colegiado municipal de Natividade ter sido permeada de relações de poder de dominação implícito e explícito, durante um período esse conseguiu se estabelecer atingindo um ápice de reconhecimento local e nacional. Não obstante, o seu apogeu não seguiu um desenvolvimento linear e ocorreu o seu declínio como interlocutor privilegiado do governo no trato das políticas públicas. Através de uma reflexão sobre as reais possibilidades de participação e controle social num país de morfologia poliárquica e não-poliárquica percebemos que esse hibridismo, que ocasiona efeitos maléficos na cultura cívica brasileira, foi um dos fatores que dificultou no âmbito local as questões relacionadas à participação e controle social. Em contrapartida, observamos que apesar da tradição autoritária do governo do nosso país e dos entraves à participação e ao controle social, em determinadas épocas, a sociedade civil brasileira soube se organizar e se mobilizar para garantir a emergência da normatização dos direitos da infância brasileira e para vincular à legislação o estabelecimento de órgãos responsáveis pela gestão e controle das políticas públicas, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. Os dados analisados permitem afirmar que muita coisa ainda há que se fazer para que os novos atores inseridos na esfera de decisão e controle social, bem como as novas institucionalidades criadas com a Constituição, especialmente os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, possam de fato cumprir o papel a eles destinado.

Palavras-chave: controle social; participação; conselhos.

ABSTRACT

This paper intends to analyze the Social Control of the Public Politics for the Childhood and Adolescence, for so much it used the Council of Rights of the Child and of the Adolescent of the municipal district of Natividade as analysis reference, investigating the space where legally they should be generated and they should be supervised the public politics through the co-acting of the public power and of the civil society, trying to discover pertinent aspects in that piece of advice that they helped or even they impeded the development of the formulation and of the social control of the politics for the childhood and adolescence. It concludes that in spite of the creation of Municipal Council of Natividade it was penetrated of relations of power of implicit and explicit domain, during a period it established reaching an apex and local and national recognition. In spite of that, the performance didn't follow a lineal development and it happened the decline as the government's privileged partner in the treatment of the public politics. With a reflection on the real possibilities of participation and social control in a country composed of polyarchy and of any-polyarchy, we noticed that this hybrid one, that it causes malicious effects in the Brazilian civic culture, it is one of the factors that impeded in the local space the participation and the social control. In compensation, we observed that in spite of the government's authoritarian tradition of our country and of the impediments for the participation and the social control, in certain times, the civilian Brazilian society knew how to organize and mobilize her guaranteeing the emergency of the legal norm of the rights of the Brazilian childhood and writing in the legislation the obligation of the establishment of responsible organs for the administration and control of the public politics, the Councils of Rights of the Child and of the Adolescent. The analyzed data allow to affirm that there is a lot of thing still to do so that the new actors included in the sphere of decision and social control, as well as the institutions new maids with the Constitution, especially the Councils of Rights of the Child and of the Adolescent, they can really accomplish the paper that destined to them.

Key-word: control social; participation; council.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
ABRINQ	Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome (Síndrome da Imunodeficiência Adquirida)
ANFAS	Associação Norte Fluminense de Assistentes Sociais
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
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
CEE	Comunidade Econômica Européia
CEDCA	Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente
CIDIS	Centro de Informação, Documentação e Iniciativas para o Desenvolvimento
CMDCA	Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRIAM's	Centros de Recursos Integrados de Atendimento ao Menor
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ESG	Escola Superior de Guerra
FAMERJ	Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro
FAMN	Fundação de Amparo ao Menor de Natividade
FBB	Fundação Banco do Brasil
FCDDH	Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião
FDCA	Fórum de Defesa da Criança e do Adolescente
FEBEM	Fundação do Bem Estar do Menor
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIA	Fundo Nacional para a Infância e Adolescência
FNDDCA	Frente Nacional de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IAPs	Institutos de Previdência de Aposentadorias e Pensões
IBASE	Instituto Brasileiro de Análise Sociais e Econômicas
IBISS	Instituto Brasileiro de Inovações em Saúde Social
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDI	Índice de Desenvolvimento Infantil
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LOS	Lei Orgânica de Saúde
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCA	Programa Cartão Alimentação
PIB	Produto Interno Bruto
PIDM	Plano Integrado de Desenvolvimento Municipal
PIS	Programas de Integração Social
PLIMEC	Plano de Integração Menor-Comunidade
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNBEM	Política Nacional de Bem-Estar do Menor
PNDCA	Política Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC	Pontifícia Universidade Católica
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SAMDU	Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência
SAS	Secretaria de Ação Social
SBP	Sociedade Brasileira de Pediatria
SEAS	Secretaria Estadual de Assistência Social
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SMABES	Secretaria Municipal de Assistência e Bem Estar Social
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
EU	União Européia
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFF	Universidade Federal Fluminense
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância e Adolescência

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
O Município de Natividade: características demográficas e sociais	14
Trajetória de Desenvolvimento da Pesquisa	18
<u>I. O DILEMA DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL NUMA SOCIEDADE HÍBRIDA</u>	21
1.1. A MODERNIDADE E A CRIAÇÃO DE NOVAS IDENTIDADES SOCIAIS	22
1.1.1. <u>Modernidade</u>	22
1.1.2. <u>Identidades e Subjetividades</u>	26
1.1.3. <u>Redemocratização: novas institucionalidades e novos atores sociais</u>	28
1.2. SOCIEDADE CIVIL E ESFERA PÚBLICA	31
1.2.1. <u>Conceituação e Dinâmica</u>	31
1.2.2. <u>Esfera Pública e Sociedade Civil no Brasil</u>	33
1.3. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	43
1.3.1. <u>O Exercício da Participação e do Controle Social nos Conselhos Gestores: obstáculos e desafios</u>	43
1.3.2. <u>A Formação da Participação e da Institucionalização da Política Brasileira</u>	50
1.4. O ESTATUTO: MOBILIZAÇÃO COLETIVA E INDIFERENÇA SOCIAL	53
<u>II. A POLÍTICA SOCIAL E O PROCESSO DE MUDANÇA NO PANORAMA LEGAL RELATIVO À CRIANÇA E ADOLESCÊNCIA BRASILEIRA</u>	60
2.1. O CAMINHO PERCORRIDO PELAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL	62
2.1.1. <u>O Retrocesso das Políticas Sociais na Conjuntura das Reformas</u>	71
2.1.1.1. Os Impactos das Reformas no Âmbito da Seguridade Social	74
2.2. A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA PÚBLICA À INFÂNCIA E JUVENTUDE	78
2.2.1. <u>Avanços e Retrocessos obtidos pela Nova Doutrina de Atendimento</u>	95
2.3. O PAPEL DOS MOVIMENTOS POPULARES NA CRIAÇÃO DE UMA NOVA POLÍTICA DE ATENDIMENTO	106
<u>III. ANÁLISE DA CRIAÇÃO, DO ÁPICE E DO DECLÍNIO DE UM CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE</u>	128
3.1. O NASCIMENTO DE UM CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	146
3.2. O ESPAÇO PLURAL DE DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PARA A CRIANÇA E ADOLESCÊNCIA COMO REFERÊNCIA NA REGIÃO	162
3.3. O DECLÍNIO DO CONSELHO GESTOR E A PERDA DO STATUS DE INTERLOCUTOR PRIVILEGIADO DO GOVERNO MUNICIPAL	176
CONSIDERAÇÕES	196
REFERÊNCIAS	199

INTRODUÇÃO

A apresentação do Projeto de Lei do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA ao Senado Federal, em 30 de junho de 1989, foi caracterizada como fruto da contribuição de atores oriundos de pelo menos três áreas: movimentos sociais, políticas públicas e mundo jurídico.

Assim, podemos dizer que o novo direito da infância e adolescência nasceu do “*encontro sinérgico de pessoas e instituições governamentais e não-governamentais representativas da prática social mais compromissada com a nossa infância e juventude*”, do “*mais sólido conhecimento*” técnico-científico na área e, finalmente, da melhor e da “*mais consistente doutrina jurídica*”¹. (passim, apud COSTA,1990, p.16)

Essa inovação normativa ocorrida no Brasil é considerada uma verdadeira revolução em termos de doutrinas, idéias e atitudes e introduziu algumas alterações significativas na gestão da política de atendimento a crianças e adolescentes. A nova estrutura de gestão da política delineada pelo ECA se baseou em dois princípios básicos: a descentralização político-administrativa e a participação da população por meio de suas organizações representativas.

Para o cumprimento do princípio da descentralização político-administrativa, a legislação estabeleceu que os municípios passariam a ser os responsáveis pela coordenação local e pela execução direta das políticas e programas destinados ao segmento social aqui em questão.

Para viabilizar a participação da população como um todo e da sociedade civil organizada na gestão de tais políticas e programas, o Estatuto determinou a criação de fóruns democráticos de discussão, formulação e controle dessas políticas - os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente².

¹ Trecho do discurso do Senador Ronan Tito.

² Os Conselhos de Direitos foram claramente descritos como órgãos que têm o poder de decisão na priorização das ações e metas e que possuem autoridade para analisar a situação e propor medidas necessárias ao pleno

A instituição do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente passou a ser considerada por alguns estudiosos da área como uma inovação legal de extrema importância em termos de participação e controle social, tanto por sua composição dar espaço aos representantes da sociedade civil e do governo, em igual número e com o mesmo grau de poder, como por sua função de órgão responsável pela gestão e controle das políticas públicas. Sobre isso, Mendez (1991) afirma que:

de todas as modificações introduzidas pelo Estatuto, a mais interessante talvez seja aquela que cria os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente a nível federal, estadual e municipal. Estes órgãos paritários [50% governamental e 50% não-governamental], deliberativos [com capacidade de tomar decisões e não apenas consultivos, como é a tradição] e controladores de ações em todos os níveis, constituem a consagração jurídica da articulação dos esforços do estado e da sociedade civil. (p.57)

Sêda (1993) também demonstra um ponto de vista semelhante, chegando a afirmar que “*o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente é exatamente onde o governante se encontra com os governados para, juntos, conferirem se o ato de governar provoca desvios ou correção de desvios entre a realidade e as normas escolhidas [...]*” (p.53). Ele avança na sua discussão sobre a importância desse conselho, agora destacando o seu poder decisório, comparando-o com outros já existentes até o advento da Constituição de 1988 e da Lei 8.069/90, em distintas áreas, a exemplo dos conselhos de educação.

Diz-se que o Conselho é deliberativo quando ele é investido legalmente de poderes para tomar decisões. Normalmente, os Conselhos até hoje formados no Brasil têm sido consultivos, ou seja, apenas sugerem, opinam, propõem decisões a serem tomadas, geralmente, pelo chefe do Executivo. Essa é a principal diferença entre esse conselho e os demais criados no âmbito dos usos e costumes consagrados pelas políticas públicas brasileiras. (*id*, p.60)

O fato de nos depararmos com uma nova e desafiante realidade proporcionada por uma lei que reserva um lugar para a participação da sociedade civil nas decisões políticas e no controle social, nos fez indagar como, no âmbito local, ocorre o processo de criação e funcionamento dessa nova institucionalidade e sobre a possibilidade real de se fazer com que a sua doutrina torne-se uma prática social consolidada num país onde atitudes autoritárias, clientelistas, repressivas e assistencialistas sempre encontraram campo fértil.

atendimento das diretrizes do Estatuto da Criança e Adolescente. Por isso, seus conselheiros escolhidos e nomeados devem ser interlocutores representativos e legítimos nas questões que dizem respeito aos designatários de sua ação: a criança e o adolescente.

A consciência de que a possibilidade de plena participação da sociedade na gestão e no controle de políticas públicas é uma conquista relativamente recente no país - pois somente com o processo de democratização e descentralização do Brasil foram abertos espaços para a participação popular em arenas de decisão de políticas públicas - também nos fez canalizar nossas atenções para as ações e para o funcionamento concreto desses espaços plurais.

Ao mesmo tempo, vislumbrávamos que os municípios poderiam estar apresentando algumas dificuldades em estabelecer seus conselhos e que ainda eram necessárias algumas modificações ideológicas, institucionais e operacionais que permitissem a eles transitar da esfera eminentemente normativa para o campo da implementação. Essa preocupação guardava alguma relação com o que diz La Mora (1990) sobre a questão.

Finalmente, devemos reconhecer que esta descentralização participativa cria um novo tipo de problemas e dificuldades decorrentes da ausência da tradição participativa na gestão das políticas públicas: criação de Conselhos meramente formais e cartoriais sem a devida mobilização e participação da sociedade ou pelo acirramento dos conflitos de interesses de grupos e famílias locais pelo controle político dos Conselhos. (LA MORA, 1990, pp.41, 42)

Costa (1993) também já alertava há mais de uma década que a implantação e o funcionamento desses colegiados e a sua atuação não eram tão simples como podiam parecer à primeira vista, uma vez consideradas as *“vicissitudes da nossa formação histórica. Somos um País construído de fora para dentro e de cima para baixo. Nossa experiência de participação de cidadania organizada na formulação e no controle das políticas públicas é muito pequena. Praticamente não existe”*. (p.69)

Motivados por essas preocupações, idealizamos desenvolver uma pesquisa com o objetivo de estudar o controle social das políticas públicas para a infância e adolescência, analisando o espaço dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente - núcleos de poder democrático no interior do Estado, legitimados pela Lei nº 8.069/90, procurando entender os aspectos que podem contribuir ou dificultar o seu trabalho de formulação de políticas e de controle social.

O Conselho Municipal de Direitos escolhido para ser estudado foi aquele implantado no município de Natividade/RJ, visto que este, apesar de atualmente se encontrar praticamente fechado, destacou-se durante um período tanto por ser um dos primeiros Conselhos criados no Brasil, como por ter se tornado referência de atuação no país³.

³ O conselho de Natividade obteve reconhecimento de diversos organismos nacionais e internacionais tais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância e Adolescência [UNICEF], a Organização Internacional do Trabalho [OIT], a Fundação ABRINQ, o Fundo Canadá e a Embaixada Britânica.

⇒ O Município de Natividade: características demográficas e sociais

O município de Natividade fica situado no extremo Noroeste Fluminense e ocupa uma área de 387,3 km², com densidade demográfica de 39,0 hab/km². Sem indústrias e comércio, a região tem na agropecuária sua principal atividade.

Segundo o último censo do IBGE, o município conta com uma população de 15.125 habitantes, sendo 11.741 urbanos e 3.384 rurais⁴.

No período de 1991-2000, a população de Natividade, que representa 0,11% da população do Estado e 0,01% da população do país, teve uma taxa média de crescimento anual de 0,38% ao passo que no Estado do Rio de Janeiro esta mesma taxa foi de 1,35%. Em contrapartida, a taxa de urbanização municipal cresceu 15,73% e a do Estado apenas 0,83%.

A estrutura etária do município de Natividade está distribuída da seguinte forma: 3.896 pessoas na faixa de 0 a 15 anos, 9.807 na faixa de 15 a 64 anos e 1.422 na faixa de 65 ou mais anos.

Também, nesse mesmo período, observa-se que a taxa de mortalidade infantil do estado diminuiu 29,16% e a do município 35,24%. Já a esperança de vida ao nascer cresceu 3,0 anos no estado e 3,43 anos em Natividade. No entanto a expectativa de vida em 2000 no estado era de 69,4 anos, ao passo que no município ainda era de 66,36 anos.⁵

Apesar de concordarmos com Lavinias (2003) quando ela argumenta que “*falar de exclusão social é tomar um registro mais amplo do que o da carência ou déficit de renda para informar o debate da pobreza*”, é “*transitar do universo do registro do não atendimento das necessidades básicas e vitais para o espaço da equidade, da emancipação e do pertencimento*” (*passim*, p.02), entendemos que é necessário também, para caracterizar o município, demonstrar os indicadores municipais referentes ao déficit de renda.⁶

⁴ Grande parte dos dados foram coletados no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil e no IBGE / Censo demográfico-2000.

⁵ Neste momento, achamos importante enfatizar o que Sposati (2002, p.21) argumentou ao analisar o que o Relatório sobre Desenvolvimento Mundial 1990 [ONU] dizia sobre a mortalidade infantil: “A taxa brasileira é de 70 crianças mortas por 1000 nascimentos, enquanto internacionalmente a média obtida é de 10 mortes por 1000 nascimentos. Qual seria o padrão de vida como mínimo social a ser adotado, 10 ou 70 mortes de crianças por 1000 nascimentos? [...] enquanto algumas regiões estavam prestes a atingir a matrícula universal no ensino primário, na África subsaariana o índice líquido da matrícula era de apenas 56%, e no Sul da Ásia, 75%. Pergunta-se, inclusive avocando o ECA-Estatuto da Criança e do Adolescente- ou mesmo os direitos constitucionais de 1988: o mínimo social para frequência ao primeiro grau deve ser 100%, 75% ou 56%? Ressalto novamente: a pior situação detectada não pode ser o mínimo social. Defendo que o mínimo deva ser um padrão básico de inclusão, e não de exclusão”.

⁶ Aqui, a dimensão da pobreza dos moradores do município de Natividade está sendo considerada nos termos da dêem que trabalha Barros et al (2000): “há pobreza apenas na medida em que existem famílias vivendo com renda familiar per capita inferior ao nível mínimo necessário para que possam satisfazer suas necessidades mais básicas”, sendo que “a magnitude da pobreza está diretamente relacionada ao número de pessoas vivendo em

Os Indicadores de Renda, Pobreza e Desigualdade divulgados no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil mostram que em Natividade a renda per capita média cresceu 63,38%, passando de R\$ 148,35 em 1991 para R\$ 242,38 em 2000. No Estado do Rio de Janeiro ela cresceu apenas 32,66%, passando de R\$ 312,03 em 1991 para R\$ 413,94 em 2000.

Mesmo não tendo apresentado um crescimento tão relevante, a renda per capita média estadual é bem superior à do município. Os Índices de Pobres, medido pela proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 75,50, demonstra que a pobreza diminuiu 37,92% no município e 24,54% no Estado. Ainda assim, o percentual de pobres em Natividade (34,8%), no ano de 2000, é superior ao do estado (19,2%)

Já tendo mensurado a pobreza no município de Natividade, achamos relevante demonstrar como a renda do município é apropriada pelos diferentes extratos da população Natividadense.

Observamos que em Natividade os 20% mais ricos que se apropriavam de 68,4% da Renda em 1991 tiveram esse percentual diminuído, ficando em 2000 com 64%. Ao mesmo tempo, observa-se uma discreta redução da desigualdade no município no mesmo ano, pois o índice de Gini⁷ passou de 0,63 para 0,59, ao passo que no estado ele permaneceu em 0,6.

Isso talvez guarde alguma relação com o fato de que houve, no intervalo de 10 anos, uma redução considerável do percentual de pessoas indigentes morando na cidade: 26,71% em 1991 contra 11,50% em 2000, sendo a intensidade dessa indigência de 33,04% no primeiro ano medido e 30,20% no último.⁸

Em Natividade o Rendimento Médio Nominal em Salários Mínimos é de 1,84. Dos trabalhadores com carteira assinada, 49,89% recebem de 1,01 a 1,5 salários mínimos e 41,43% recebem entre 1,51 a 3 salários mínimos. O grande empregador do município é a Administração Pública que ocupa 53,95% do pessoal do setor formal de trabalho, seguida de

famílias com renda per capita abaixo da linha de pobreza e à distância entre a renda per capita de cada família pobre e a linha de pobreza". (p.124)

⁷ O coeficiente de Gini é um indicador consagrado e de uso difundido na literatura que revela o grau da desigualdade de renda de uma realidade específica, sendo no Brasil correspondente a 0,60.

⁸ Os dados apresentados acima incluem toda população indigente do município de Natividade no conjunto da população pobre e não em um grupo separado. Para uma melhor compreensão deste procedimento vale expor a definição de Barros et al (2000) sobre o cálculo da linha de indigência e da linha de pobreza: "A linha de indigência, endogenamente construída, refere-se somente à estrutura de custos de uma cesta alimentar, regionalmente definida, que contemple as necessidades de consumo calórico mínimo de um indivíduo. A linha de pobreza é calculada como múltiplo da linha de indigência, considerando os gastos totais mínimos, referentes, entre outros, a vestuário, habitação e transportes." (p.141)

longe pelos setores de serviços, agropecuária e comércio: 13,42%, 12,42% e 11,86%, respectivamente.

Dos trabalhadores com carteira assinada, 41,54% não possuem o ensino fundamental completo e apenas 13,98% já se encontram matriculados no ensino médio ou estão aptos a fazê-lo. Ao mesmo tempo, 40,14% dos trabalhadores formais possuem o ensino médio completo ou já estão freqüentando o ensino superior.

Sobre a economia municipal⁹, no período compreendido entre os anos de 1996 a 2000, verificamos que Natividade ocupa o 88º lugar em pior valor do PIB no universo dos municípios fluminenses, só ficando na frente de três municípios: Comendador Levy Gasparian, Carmo e Piraí. Essa situação pode ser explicada pelo fato de que Natividade encontra-se entre os vinte sete (27) municípios que no período de 1996 a 2000 tiveram queda no seu nível de atividade.

Apesar disso, as condições de vida no município, em diferentes aspectos, não podem ser consideradas ruins, haja vistos os seguintes indicadores de acesso aos serviços básicos no ano de 2000: água encanada (95,4%), energia elétrica (95,8%), coleta de lixo nos domicílios urbanos (97,6%). Sobre o acesso a bens de consumo verificamos que do total de moradores, no mesmo ano, 89,2% possuem geladeira, 89,4% televisão, 15,8% telefone e 6,3% computador. Esse fenômeno é explicado, em termos gerais, por Rocha (2003) quando diz que

apesar do baixo nível de renda estabelecido pelas linhas de pobreza, os pobres brasileiros estão usando estratégias diversas de modo a garantir a posse de bens duráveis básicos, aproximando-os nesse particular, do padrão de vida dos não-pobres. Os indicadores de acesso a serviços públicos básicos revelam a quase universalização da energia elétrica, além de hiatos relativamente estreitos dos indicadores de acesso entre pobre e não-pobres em relação a água e coleta de lixo. (p.152)

Os Índices de Vulnerabilidade Familiar também apresentam dados significativos para traçar o perfil do município. Tomando apenas o exemplo das crianças, observa-se que 54,1% delas, em 2000, viviam em famílias com renda inferior a ½ salário mínimo, enquanto que no estado este percentual era de 30,5%.

Um outro indicador importante para se entender a configuração social de Natividade é o seu Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Segundo o UNICEF, o Índice de Desenvolvimento Humano foi criado para acompanhar, nos países membros do Sistema das Nações Unidas, os avanços esperados no processo global de desenvolvimento humano.

⁹ Dados coletados do Relatório do CIDE sobre o Panorama da Economia Fluminense (p.16).

Esse índice permite aferir a longevidade de uma população, medida pela esperança de vida ao nascer; a educação, expressa pelas taxas de analfabetismo e de matrícula no ensino primário, médio e superior; e a renda ou PIB per capita, ajustada pela paridade de compra entre os países.

Embora amplamente aceito pelos diferentes países, o IDH enfrenta uma série de críticas, muitas delas reconhecidas pelo próprio Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento [PNUD]. Isso porque o conceito de desenvolvimento humano é tão rico e complexo que desafia qualquer possibilidade de mensuração. Além disso, os dados que compõem os respectivos indicadores nem sempre estão disponíveis ou, em alguns casos, as definições dos próprios indicadores diferem de um país para o outro. Assim, a construção e o uso do IDH devem ser vistos como um processo em andamento e como o meio caminho entre o ideal e o possível. (UNICEF, p.59)

No caso de Natividade, em 2000, esse índice era de 0,736 enquanto que no estado era de 0,807. Apesar do Estado do Rio de Janeiro estar entre as regiões consideradas de alto desenvolvimento humano (IDH maior que 0,8) e ocupar a 5ª posição em relação aos estados do Brasil, Natividade, cujo IDH-M é de 0,736, segundo a classificação do PNUD, está entre as regiões consideradas de médio IDH (entre 0,5 e 0,8).

Em relação aos outros municípios do Brasil, Natividade apresenta uma situação intermediária: ocupa a 2261ª posição, com 41,0% dos municípios em situação melhor e 59,0% em situação pior ou igual.

Comparando o índice apresentado por Natividade com o dos outros municípios do estado, a cidade apresenta uma situação ruim, já que 73,6% dos municípios fluminenses estão em situação melhor e apenas 26,4% estão em situação pior ou igual. No entanto, observando os dados do IPEA pudemos constatar houve uma evolução IDH-M de Natividade, de 0,599 em 1991 para 0,736 em 2002.

Em resumo, podemos afirmar que Natividade tem uma população majoritariamente pauperizada derivada da concentração de riquezas e do estabelecimento de relações de subordinação.

Como veremos adiante, essa caracterização nos ofereceu uma matriz para o estudo das relações de poder que poderiam estar se estabelecendo no espaço legalmente instituído para a participação da população nas definições das políticas públicas e no controle social no campo da infância e adolescência.

⇒ Trajetória de Desenvolvimento da Pesquisa

Levando o contexto acima examinado em consideração, foi que desenvolvemos o nosso estudo. No desenvolvimento da pesquisa empírica buscamos inicialmente descobrir onde ficavam arquivados os documentos referentes ao Conselho de Direitos. Em 2005, tivemos acesso a tais documentos – livros de atas então sob a guarda da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desportos - os quais relatavam desde as primeiras reuniões para a sua criação 1991 até as suas últimas reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas no ano de 2005.

Apesar dos registros das reuniões serem bastante simplificados, pudemos observar todas as pautas das sessões plenárias e os principais trabalhos desenvolvidos pelo CMDCA. Também pudemos coletar trechos dos discursos de diversos conselheiros, conhecer os temas que causavam polêmicas e discussões mais inflamadas e confrontar os argumentos e contra-argumentos apresentados pelos membros do colegiado.

Alguns documentos públicos, como portarias, leis, regimentos e estatutos, foram obtidos na Prefeitura Municipal de Natividade e serviram para a verificação das normas que têm regido o CMDCA.

Como a perspectiva que norteava a pesquisa era também procurar descortinar como se deu o processo de criação de esferas públicas locais ligadas à área da criança e do adolescente e uma vez dada como certa a importância dos movimentos sociais em tal processo, buscamos também captar a conexão de agentes desse movimento na implantação do colegiado em questão.

Ainda como fonte de dados nos servimos de relatos coletados em entrevistas com um dos coordenadores¹⁰ e fundadores do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR). Esse ativista social, conhecido no Brasil e no Exterior por suas denúncias sobre o extermínio de meninos e meninas da baixada fluminense, também era ex-funcionário da FUNABEM e um dos primeiros colaboradores da Pastoral do Menor da Arquidiocese do Rio de Janeiro.

Através do contato estabelecido com esse antigo integrante do MNMMR obtivemos acesso a diversas outras fontes: jornais, fotos, cartazes e outros materiais gráficos que nos permitiram observar reportagens e textos diversos sobre a violência contra as crianças e adolescentes e o extermínio de ‘meninos e meninas de rua’.

¹⁰ Volmer do Nascimento.

Também coletamos dados junto a pessoas - ex-conselheiros municipais, assistentes sociais, militantes da Comissão Local do MNMMR e uma ex-secretária municipal de educação do município - que atuaram e auxiliaram na criação do CMDCA. Essa coleta de dados se deu através de entrevistas semi-estruturadas, para que através do discurso livre dos entrevistados pudéssemos construir nexos associativos significativos na investigação que desejávamos fazer.

Mais uma vez, materiais icnográficos fornecidos por esses entrevistados - principalmente os panfletos dos cursos de capacitação de conselheiros, os cartazes de divulgação do Conselho de Direitos e do Conselho Tutelar e de conscientização dos direitos infanto-juvenis, as agendas para planejamento diário com ilustrações e textos sobre o ECA produzidas após concursos escolares desenvolvidos no município, bem como as fotos de manifestações públicas e das visitas de representantes de entidades nacionais e internacionais - serviram para verificar a atuação e a dinâmica desse Conselho Municipal durante muitos dos seus anos de funcionamento.

O resultado desse esforço de investigação está aqui condensado em três capítulos.

No Capítulo I, intitulado *O Dilema da Participação e do Controle Social numa Sociedade Híbrida*, fazemos uma reflexão sobre a participação e o controle social, buscando demonstrar o dilema da convivência dos direitos sociais com a falta de um histórico de cultura cívica capaz de sustentá-los. Ao mesmo tempo tentamos expor como esse quadro formata as possibilidades de estabelecimento de reflexões sobre a desordem sócio-política provocada pelo hibridismo de nossa sociedade que transita, continuamente, de um sistema poliárquico para um não poliárquico.

No Capítulo II, *A Política Social e o Processo de Mudança no Panorama Legal Relativo à Criança e Adolescência Brasileira*, abordamos a intervenção estatal nas 'questões sociais'. Ênfase é dada aos movimentos de avanço e retrocesso de tal intervenção, em particular às mudanças derivadas da adesão brasileira à agenda neoliberal e aos programas de ajuste estrutural proposto pelas agências financeiras internacionais. Nesse mesmo capítulo analisamos também a nova política de atendimento desenhada no Estatuto da Criança e do Adolescente em comparação com as doutrinas e intervenções que em passado recente moldaram a forma como no Brasil se tratava e encarava a criança oriunda de família em condições de pobreza. Como ficou evidenciado em nossa pesquisa o papel dos movimentos populares na criação da nova política de atendimento, reservamos um espaço nesse capítulo para realçarmos os momentos em que a sociedade civil brasileira se organizou e se mobilizou para garantir a emergência da normatização dos direitos da infância brasileira e para garantir

na legislação a criação de órgãos responsáveis pela gestão e controle das políticas públicas, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

No Capítulo III, *Análise da Criação, do Ápice e do Declínio de um Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente*, delineamos o caminho percorrido pelo Conselho de Natividade, desde a sua criação em 1990 até o ano de 2005, procurando demonstrar quais os fatores que fizeram com que este se tornasse referência na região. Buscamos ainda examinar os motivos que fizeram com que ele perdesse o seu *status* de interlocutor privilegiado do governo no trato das questões referentes à política de atendimento à criança e ao adolescente no município.

Por fim, no espaço reservado às considerações finais, redigimos uma síntese de todo o trabalho, expondo nossas conclusões sobre o controle social das políticas públicas para a infância e adolescência.

CAPÍTULO I: O DILEMA DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL NUMA SOCIEDADE HÍBRIDA

Este capítulo tem como objetivo discutir os dilemas da participação coletiva e do controle social das políticas sociais brasileiras na área da infância e adolescência. Para analisarmos as reais possibilidades de funcionamento dos mecanismos criados para oportunizar a participação e o controle social no Brasil - em especial os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente - pretendemos fazer uma reflexão sobre a influência da morfologia sócio-política de nosso país na cultura cívica da população brasileira. Discutiremos também como a falta de confiança nas instituições públicas pode levar à manutenção de um sistema democrático permanentemente instável. Além disso, este primeiro capítulo promoverá uma discussão teórica voltada para a delimitação do conceito de sociedade civil e de outros termos comumente associados aos organismos de participação, ao controle social e aos ‘novos atores sociais’.¹¹

A inserção dos ‘novos atores sociais’ nos espaços públicos ampliados da sociedade atual está relacionada a outra temática: a ‘modernidade’ e a ‘criação de novas identidades’. É a partir dela que avançaremos nesse capítulo. A opção que fizemos por esse caminho justifica-se pelo fato de que os efeitos de instabilidade provocados por uma modernidade que tudo dissolve no ar fazem-se sentir também na esfera democrática participativa, demandando cada vez mais capacidade reflexiva¹² dos atores das arenas públicas.

¹¹ Esclarecemos que ao utilizarmos nesta dissertação a expressão ‘novos atores sociais’, estaremos nos referindo aos segmentos da sociedade civil que se organizam coletivamente, para buscar a atenção pública para suas questões e demandas. Essa ação coletiva ocorre, principalmente, quando grupos da sociedade civil percebem que os temas que lhe interessam não estão recebendo o tratamento adequado pelos tradicionais atores da esfera pública, tais como os porta-vozes de partidos, de grupos de interesses econômicos e os *media*.

¹² A reflexividade refere-se à tendência das instituições modernas em incorporar rotineiramente novos conhecimentos ou informações nos ambientes de ação, os quais são por sua vez reconstituídos ou reorganizados.

1.1. A MODERNIDADE E A CRIAÇÃO DE NOVAS IDENTIDADES SOCIAIS

No Brasil, mesmo estando ‘fragilizada, vulnerabilizada, precarizada, desfilhada, fragmentada, desencaixada e deslocada’ pelos processos globais e pelas mudanças que marcam a atual realidade econômica e social do país, a sociedade civil brasileira viu crescer na modernidade, paradoxalmente, suas responsabilidades como mecanismo de proteção social, através da abertura da esfera pública e da possibilidade de participação dos seus atores sociais nas arenas decisórias das políticas públicas e no controle social.

Para a uma melhor compreensão do surgimento dos novos atores sociais, inicialmente faremos uma reflexão sobre a modernidade confrontando-a com as relações estabelecidas nas primeiras formações sociais e nas sociedades pré-modernas.

Em seguida veremos como ocorre na modernidade o fenômeno das novas identidades e as mudanças nas subjetividades, com suas sensíveis alterações nas relações do ‘eu’ e do ‘nós’ que acabam transformando a relação indivíduo/sociedade e também o papel da sociedade civil e do estado nas ‘questões sociais’.

Após estabelecermos esse paralelo das sociedades complexas com a construção de identidades coletivas, refletiremos sobre as interações dos novos atores sociais nos recentes espaços de democracia participativa surgidos no Brasil.

1.1.1. Modernidade

As sociedades tradicionais ou pré-modernas são tidas como baseadas sobre relações sociais as quais são encaixadas no tempo e espaço, devido tanto à proximidade que o trabalhador tem da natureza quanto pela sua confiança na agricultura como meio de subsistência. O senso temporal dos indivíduos dessas sociedades era baseado, fundamentalmente, nos ciclos de colheita. Como tais indivíduos se mantinham inertes em pequenos vilarejos agrícolas, o seu discernimento geográfico e social era estreito e local. Como o seu espaço era também fixo, podemos considerá-los verdadeiramente “encaixados” em suas comunidades locais. (GIDDENS, 2002).

Assim, os primeiros grupos humanos, pequenos em tamanho, em virtude da necessidade de autopreservação, eram unidos, coerentes e fechados contra as influências e perigos do convívio com outros círculos vizinhos, estranhos ou antagônicos. Conseqüentemente, essas primeiras formações sociais só permitiam aos seus membros

individuais um campo estreito para o desenvolvimento de qualidades próprias e movimentos livres. (SIMMEL, 1983) ¹³

A partir do desmoronamento das barreiras que minimizavam o movimento e as relações do indivíduo no sentido do exterior, o desenvolvimento social procede simultaneamente em duas direções diferentes, mas correspondentes. À medida que o grupo cresce, a sua unidade se afrouxa e a rigidez da demarcação original contra os ‘outros’ é amaciada através de relações e conexões mútuas. Ao mesmo tempo o indivíduo ganha liberdade de movimento, muito para além da primeira ‘delimitação ciumenta’. (*id*)

Giddens (2002) expõe que a modernização modificou as sociedades tradicionais que eram baseadas na agricultura e influiu em quatro grandes grupos de “*complexos institucionais da modernidade*”: o poder administrativo, o poder militar, o capitalismo e a industrialização.¹⁴ Para ele a modernidade é uma forma altamente reflexiva de vida, na qual as práticas sociais são constantemente examinadas e transformadas à luz das informações recebidas sobre aquelas próprias práticas. Estas ‘ondas de transformação social’ acabam alterando essencialmente o carácter e o formato das práticas sociais e a natureza das instituições modernas.

Norbert Elias (1994) também estudou a modernidade contrapondo a sociedade medieval à sociedade que se organiza em Estado, destacando as mutações nas formas de controle da sociedade. Para ele, o corpo e a modernidade se articulam a partir do que ocorre com o autocontrole. Apesar de expor que na sociedade medieval também existia uma forma de autocontrole, através do misticismo associado à autodisciplina e à renúncia, ele diz que é na sociedade organizada em Estado que ocorre a monopolização da força física por uma instituição e que a forma de autocontrole primitiva vai se alterando, promovendo o domínio das emoções e tomando um molde de um comportamento social instituído como ‘civilizado’. Ainda a esse respeito ele afirma que:

O comportamento social e a expressão de nossas emoções passaram de uma forma e padrão que não eram um começo, que não podiam em sentido absoluto e indiferenciado serem designados de ‘incivil’, para o nosso, que denotamos com a palavra ‘civilizado’. E para compreender este último temos que recuar no tempo até aquilo de onde emergiu. A ‘civilização’ que estamos acostumados a considerar como posse que aparentemente nos chega pronta e acabada, sem que perguntemos

¹³ A vida da cidade pequena na Antiguidade e na Idade Média teria erigido barreiras contra o movimento e as relações do indivíduo no sentido do exterior e contra a independência e a diferenciação individual no interior do ser individual.

¹⁴ Ao utilizar o termo modernidade, ele se refere às instituições e modos de comportamentos estabelecidos depois do feudalismo na Europa que, ao longo do século XX, se tornaram hegemônicos.

como viemos a possuí-la, é um processo ou parte de um processo em que nós mesmos estamos envolvidos. (ELIAS, 1994, p.73).

Foucault (1987) também caracterizou a modernidade e a diferenciou de etapas históricas anteriores comparando os procedimentos de poder em ambas. Enquanto nas sociedades anteriores à época clássica o poder estava centrado na possibilidade de causar a morte ou deixar viver, nas sociedades modernas o exercício desse mesmo poder está associado à disciplina e ao adestramento. Está associado também a uma bio-política da população voltada para os controles reguladores do corpo-espécie e tendo como preocupação central a gestão da vida e não da morte.

O poder disciplinar é, com efeito, um poder que, em vez de se apropriar e de se retirar, tem como função maior ‘adestrar’; ou sem dúvida adestrar para retirar e se apropriar ainda mais e melhor. Ele não amarra as forças para reduzi-las; procura ligá-las para multiplicá-las e utilizá-las num todo. (FOUCAULT, 1987, p.86).

A modernidade, segundo Foucault (1990), é a época em que “*a vida, muito mais do que o direito, tornou-se o objeto das lutas políticas, ainda que se formulem através de afirmações de direito*”. Ao explicar a “*entrada da vida na história das técnicas políticas*” na época moderna, ele expõe que o ‘homem ocidental’ aprendeu “*pouco a pouco o que é ser uma espécie viva num mundo vivo, ter um corpo, condições de existências, probabilidade de vida, saúde individual e coletiva, forças que se podem modificar, e um espaço em que se pode reparti-las de modo ótimo*”. (passim, pp.133-136)

Diferentes características marcam a modernidade¹⁵. Uma delas é o controle regular das relações sociais dentro de distâncias espaciais e temporais indeterminadas. Um outro traço que a marca é o seu extremo dinamismo no ritmo da mudança social, na amplitude e na profundidade com que afeta práticas sociais e modos de comportamento. Ainda sobre essas características vale dizer que a separação de tempo e espaço; o desencaixe das instituições

¹⁵ - Já Maria Rita Kehl, em uma outra chave explicativa, diz que a modernidade também pode ser lida a partir da ‘função fraterna’, tanto na constituição do sujeito quanto nas formações sociais próprias da democracia, onde devido à falência da função paterna, os semelhantes se unem através de recriações revolucionárias e atuam na legitimação da autoridade e no funcionamento das instituições. (KEHL, 2000). Segundo essa linha de raciocínio, “a emergência da sociedade moderna implicaria a instauração do igualitarismo dos agentes sociais, que se conjugariam, pois, numa associação de iguais. Esse igualitarismo foi concebido a partir da figura do irmão, de forma que a ordem social seria necessariamente uma ordem fraternal, na modernidade, bem entendido. Seria esta a diferença maior entre as sociedades pré-modernas e a moderna, já que naquelas a fraternidade não se identificaria com o laço social, existindo hierarquias de diversas ordens em ação. A fraternidade implica, pois, a igualdade dos agentes sociais, representada pelo valor idêntico e permutável entre as figuras dos irmãos.” (BIRMAN, 2000, p.199)

sociais e a reflexividade são os três elementos principais que influenciam o caráter dinâmico da vida social moderna.

Giddens (2002) faz referência a dois tipos de mecanismos de desencaixe que compõem o que ele chama de Sistemas Abstratos: as Fichas Simbólicas e os Sistemas Peritos. Os sistemas peritos - resultado das revoluções científicas e do aumento em conhecimento técnico e especializado - afirmam a excelência e o domínio em termos de conhecimento científico e universal, criando um abismo sócio-cultural entre seus grupos de especialistas e sua clientela alvo. Já as fichas simbólicas incluem o dinheiro que substituiu as antigas limitadas formas locais de troca. Como o dinheiro passou a agir como meio de troca geral e universal, ele foi capaz de mover os indivíduos de um contexto local para um global, estabelecendo relações sociais através do tempo e do espaço. Esse processo de criação de uma moeda nacional iniciado com a modernização e que fez o mundo parecer diminuir, foi acelerado com a globalização pois esta fez com que as diferenças entre moedas nacionais também fossem eliminadas.

Bauman (1999), refletindo sobre os efeitos da globalização nas percepções de tempo e espaço e nas estruturas sociais contemporâneas, diz que longe de favorecer um processo de homogeneização global, a globalização é um processo radical e polarizador que evidencia uma controversa diversidade nas estruturas de nossas sociedades que estariam divididas em duas correntes com movimentos diferentes e desiguais: a corrente daqueles que detêm o poder e que participam ativamente dessa nova ordem global, com independência do espaço; e a corrente majoritária, cujo espaço é limitado e aprisionante. Desenvolvendo o seu raciocínio, ele argumenta que um dos objetivos da sociedade de consumo é a redução do tempo, e esta é melhor alcançada se os consumidores não concentrarem o seu desejo por muito tempo pela aquisição de algum objeto. A cultura nessa sociedade prima pelo esquecimento e não pelo aprendizado.

Quando falamos de uma sociedade de consumo, temos em mente algo mais que a observação trivial de que todos os membros dessa sociedade consomem; (...) O que temos em mente é que a nossa é uma 'sociedade de consumo' no sentido, similarmente profundo e fundamental, de que a sociedade dos nossos predecessores (...). A maneira como a sociedade atual molda seus membros é ditada primeiro e acima de tudo pelo dever de desempenhar o papel de consumidor. (*id*)

Após essas reflexões sobre a modernidade, seguiremos abordando a sua influência nas subjetividades e na formação de novas identidades para que possamos, posteriormente,

demonstrar a relação dessas com o surgimento de novos atores sociais no cenário da democracia participativa.

1.1.2. Identidades e Subjetividades

As transformações sociais na modernidade, principalmente fomentadas pela chegada da industrialização no processo produtivo e pela transformação do trabalho numa atividade cada vez mais independente de quem a executa (e na qual o sujeito sofre a perda do principal parâmetro de formação da sua individualidade e do poder de controle sobre o seu tempo e espaço) produziu e ainda produz profundas modificações nas subjetividades e identidades¹⁶ do sujeito e nas interações estabelecidas nas suas relações sociais (GIDDENS, 2002). Ao mesmo tempo, essa transformação do tempo e do espaço, em conjunto com os mecanismos de desencaixe, também afasta a vida social da influência de práticas e preceitos preestabelecidos, favorecendo a reflexividade e a construção de novos parâmetros e de novas identidades.

Uma resultante principal desse processo é presença permanente de uma sensação de ansiedade em todos nós. Como lembra Giddens (*id*), a confiança na modernidade corresponde a uma insegurança ontológica, uma vez que a maioria dos aspectos da atividade social e das relações com a natureza está susceptível a ser revista à luz de novos conhecimentos ou informações.

Desta forma é inevitável viver de forma perigosa na modernidade, o que favorece um processo simultâneo de transformação da subjetividade e da organização social global contra um pano de fundo perturbador de riscos de alta-consequência. É na tensão entre desejo de estabilidade e insegurança imanente que se criam novas identidades.

As decisões da vida que daí derivam são denominadas por Giddens (*id*) de política-vida: uma política que procura uma remoralização da vida social através de uma sensibilidade renovada para as questões que as instituições da modernidade dissolvem de forma sistemática. Nesse processo estão presentes diferentes elementos, dentre eles os movimentos sociais e culturais, tais como o feminismo, o ambientalismo, a defesa dos direitos humanos e das liberdades sexuais. (CASTELLS, 2003)¹⁷

¹⁶ Para Todorov (1993), a identidade se constrói num processo de interação onde o indivíduo percorre o caminho entre o nós e o outro que vai descobrindo. Na diversidade, na relação entre o grupo sócio-cultural do qual faz parte e entre aqueles que não fazem parte dele, o indivíduo acede à consciência de si, por diferenciação dos outros e assimila a identidade do grupo que designa e identifica como seu.

¹⁷ Na conformação da sociedade atual, os movimentos sociais que eclodiram a partir de 1968 (movimentos culturais e não políticos que queriam mudar a vida e não tomar o poder) tiveram uma importância muito significativa, pois reagiram de múltiplas formas contra o uso arbitrário da autoridade, a injustiça, o

A construção das novas identidades sociais pode ser vista como um resultado das disputas entre as representações impostas pelos que detêm o poder de classificar e de nomear e a capacidade de resistência de cada comunidade representada (CHARTIER, 1990). Dito de outra forma, a construção de novas identidades é um processo contínuo através do qual somos representados ou interpelados nos sistemas culturais que nos rodeiam (Hall, 2002).

Em termos históricos, é a partir do final do século XX que um tipo diferente de mudança estrutural transforma as sociedades modernas, *“fragmentando as paisagens culturais de classe, gênero, sexualidade, etnia, raça e nacionalidade, que, no passado, nos tinham fornecido sólidas localizações como indivíduos sociais”*.

Estas transformações estariam *“também mudando nossas identidades pessoais, abalando a idéia que temos de nós próprios como sujeitos integrados. Esta perda de um ‘sentido em si’ estável é chamada, algumas vezes, de deslocamento ou descentração do sujeito”*. (passim, id, p.9)

Hoje, com as imagens da mídia atendendo a um mercado global e os sistemas de comunicação mundialmente interligados, as identidades se tornam cada vez mais desvinculadas ou desalojadas de tempos, lugares, histórias e tradições.¹⁸

Castells (2003) apresenta três formas de identidades, distinguindo-as a partir da matéria prima cultural da qual são derivadas. A primeira identidade é denominada legitimadora e seria introduzida pelos dominantes para ampliar e validar como natural a sua dominação em relação aos atores sociais, criando para tal fim uma sociedade civil institucionalizada. A segunda, identidade de resistência, é desenvolvida por atores contrários à atual lógica dominante, formando grupos de resistência para se opor aos fatores opressores, utilizando, para isso, a oposição e o combate aos princípios da sociedade. Por fim, a identidade de projeto seria aquela utilizada por atores, através de processos comunicativos, para construir uma nova identidade que ajude a redefinir sua situação na sociedade, produzindo novos sujeitos.¹⁹

patriarcalismo, os tradicionalismos religiosos e os nacionalismos. Além disso, procuravam a liberdade necessária para a experimentação pessoal, questionaram as bases profundas da sociedade e rejeitaram os valores estabelecidos.

¹⁸ Essas identidades que estão moldando o mundo de hoje não devem ser confundidas com papéis, pois estes são funções e aquelas a fonte de significado e experiência de um povo, baseadas em características culturais relacionadas, que ao serem obtidas, processadas e reorganizadas prevalecem sobre outras fontes. (CASTELLS, 2003).

¹⁹ Sobre esse último “tipo” de identidade, vale lembrar a análise de Velho (1994) quando define o projeto como uma conduta organizada do sujeito (que pode ser um indivíduo, um grupo ou uma categoria social) para atingir fins específicos, numa dimensão bastante consciente da ação social intimamente ligada à idéia de mudança e transformação.

Pudemos até aqui refletir sobre as mudanças promovidas pela modernidade no desenvolvimento da sociedade global e no estabelecimento de novas identidades. Na próxima seção buscaremos expor como a produção dessas novas identidades e atores sociais se imbricam, no caso brasileiro, com as inovações geradas pela Constituição de 1988 no que se refere à participação e ao controle social.

1.1.3. Redemocratização: novas institucionalidades e novos atores sociais

Com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição Federal de 1988, além das entidades federativas subnacionais terem garantido um aumento de poder com a descentralização e a municipalização, foram criadas novas institucionalidades na esfera local na tentativa de consolidar a democracia por meio do empoderamento da sociedade civil no processo de definição de políticas públicas.

A criação de mecanismos de participação da sociedade civil em fóruns de definição e controle de políticas públicas, tais como os conselhos setoriais, foram idealizados pelos constituintes para possibilitar o empoderamento da comunidade local e também para promover o controle dos recursos públicos e das ações desenvolvidas por seus gestores.

Contudo, para se materializar, o ideário contido nesses arranjos teve que enfrentar alguns problemas relativos à tradição e estrutura do Estado brasileiro, em especial aqueles relacionados ao *modus operandi* das políticas governamentais, o formato político-institucional dos processos decisórios, a definição do *mix* apropriado entre público/privado nas políticas, a participação e descentralização, os mecanismos de financiamento das políticas e o alcance global dos programas (MELO, 1998).

Os problemas relacionados a essas áreas são em grande parte derivados dos limites da capacidade de governança, ou seja, limites das capacidades dos governos de apontar problemas críticos e formular políticas adequadas; de mobilizar os meios e recursos necessários à execução das políticas (tomada de decisão e processos de implementação) e de liderar e mobilizar meios políticos (articulação de alianças e fortalecimento de arenas de negociação).

Essas limitações, que têm gerado um forte desgaste das instituições, colocam em debate o tema da governabilidade²⁰, ou seja, o equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de atendê-las. (MELO, 1998)

²⁰ O termo governabilidade refere-se às condições institucionais e sistêmicas do governo.

Segundo Behring (2000), como a Carta Magna não conseguiu dar conta de atender as demandas reprimidas pelo autoritarismo e que foram liberadas com a (re)democratização, a governabilidade não estaria conseguindo se estabelecer no Brasil. De acordo com essa autora, a ingovernabilidade brasileira estaria no plano da implementação das políticas, onde obstáculos derivados dos problemas acima mencionados terminam por descaracterizar propostas tecnicamente bem concebidas gerando, dentre outras inconsistências, um enorme mistargeting, ou seja, a incapacidade das políticas alcançarem a sua população-meta.

Para superar essa inépcia, dois instrumentos de engenharia político-institucional têm sido destacados: “*a participação dos atores excluídos na arena decisória das políticas [e seu corolário, a transferência nos processos decisórios] e a descentralização [pela qual os problemas associados ao gigantismo burocrático poderiam ser superados]*”. (MELO, *op cit*, p.19).

Para viabilizar a descentralização, a transferência de responsabilidade para outro nível de governo através da municipalização, o controle e a participação social, algumas estratégias indutivas tiveram que ser desenhadas para a superação dos obstáculos que derivam de fatores estruturais e institucionais (ARRETCHE, 2000).

Como a institucionalização da ‘política deliberativa descentralizada’ requer a ampliação da esfera pública, fez-se necessário a criação de novas arenas - micro-campos de comunicação pública - para a discussão das políticas públicas. Para possibilitar a materialização dessa necessidade, foram desenvolvidos - além de outros formatos que incorporam apenas a voz dos cidadãos, tais como as audiências públicas - três modalidades de fóruns participativos. (MELO, 1993 e SOUZA, 2001a-b).

A primeira modalidade se refere a um formato de organização onde é delegado aos representantes da sociedade civil e do governo o poder de gestão e de controle do cumprimento das decisões emanadas por esse órgão. Os conselhos municipais voltados para políticas setoriais específicas se incluem neste primeiro tipo.

Na segunda modalidade, delega-se a todos os cidadãos a decisão sobre como e onde serão alocadas parcelas dos recursos públicos, ou seja, o Orçamento Participativo.

Já na terceira modalidade, típica nos chamados programas *demand-driven*, representantes de pequenas comunidades que vivem em situações de precariedade podem decidir sobre as obras comunitárias que são financiadas através de projetos apoiados por organismos nacionais, internacionais ou multilaterais.

Em decorrência da exigência legal da institucionalização do primeiro formato de fórum, muitos governos locais tiveram que promover parcerias com a sociedade civil e

desenvolver experiências de gestão participativa através dos conselhos gestores e fiscalizadores de políticas públicas.²¹

Sobre tais fóruns, vale também lembrar que eles passam a ser constituídos “*em torno de políticas específicas [saúde, educação, assistência social, emprego e renda, meio ambiente, desenvolvimento urbano, combate às drogas e à pobreza, etc.], ou em torno da defesa de direitos individuais ou coletivos [crianças, adolescentes, idosos, negros, deficientes, etc.]*”. (SOUZA, 2004).

Para que possamos conhecer melhor essas novas institucionalidades criadas com a Constituição e compreender mais a questão da inserção de novos atores²² na esfera de decisão e no controle social, especialmente na área objeto de nosso estudo, a política da criança e da adolescência, é necessário que avancemos neste capítulo com uma discussão teórica, buscando entender inicialmente o conceito de ‘sociedade civil’, visto que tal conceito foi essencial nas discussões sobre o processo de restabelecimento do Estado Democrático e na criação de uma nova concepção de criança como ‘sujeito de direitos’.

²¹ A disseminação dos conselhos gestores pode ser observada através da análise dos dados coletados pelo IBGE já no início do século XXI. Segundo esse órgão, existiam no Brasil, em 2001, mais de 22.000 conselhos municipais, com predominância dos conselhos de saúde (5.426), assistência social (5.178), direitos das crianças e adolescentes (4.306) e educação (4.072).

²² A ação coletiva dos novos atores da sociedade civil desenvolveu um importantíssimo papel na história recente do restabelecimento da democracia brasileira, na garantia de direitos sociais e na inclusão da criança e do adolescente como ‘sujeitos de direito’. No entanto, não podemos desmerecer os tradicionais atores da ‘esfera pública brasileira’, visto que também foram essenciais na luta contra as formas autoritárias de governo e para a abertura política. Nos tempos da ditadura militar, tradicionais movimentos sociais também atuaram na clandestinidade sob uma fachada de trabalho comunitário de base e alguns ativistas políticos que viviam no exílio mantiveram contatos com pessoas que trabalhavam ou militavam junto às igrejas nas ações de educação popular. Além disso, não podemos esquecer que “*os sujeitos sociais tradicionais, protagonistas de movimentos históricos, como partidos e movimento operário urbano, retomaram a cena política e, no final dos anos 70 e início dos anos 80, fortificados com o surgimento de novos movimentos sociais*”, fomentaram o desencadeamento do processo de redemocratização da sociedade brasileira. (RAMOS, 1997). Sobre a distinção histórica e conceitual entre movimentos sociais novos e tradicionais, cf. Touraine (1977), Offe (1988) e Melucci (1989).

1.2. SOCIEDADE CIVIL E ESFERA PÚBLICA

1.2.1. Conceituação e Dinâmica

O conceito de sociedade civil, cuja expressão *societas civilis* é a tradução em latim do conceito *komonía politike*, é tão antigo quanto a própria ciência política e foi recuperado no contexto dos processos de redemocratização do Leste Europeu e da América Latina nos anos de 1970 e 1980. De acordo com Bobbio (1987), “*a sociedade civil é o espaço onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos. Estes conflitos podem ser resolvidos pelas instituições da sociedade, por meio de mediações e/ou da repressão*”. (p.35)²³

Até o século XVIII perdurou uma definição clássica na qual Estado e Sociedade apareciam fundidos. A sociedade civil era compreendida como uma “*comunidade pública ético-política de iguais*’, e cujos parâmetros de convivência se fundavam na existência de um *ethos compartilhado por todos os membros da comunidade social*”. (COHEN e ARATO, *apud* COSTA, 2002, p.38)

Mais tarde essa abordagem foi reconsiderada e ficou evidenciado que o Estado não era uma extensão direta da sociedade civil, devendo o poder estatal ser limitado para se preservar a sociedade civil. Por outro lado, em oposição à visão de um Estado em que vigoram apenas as leis da natureza, a sociedade civil passa a representar a sociedade regulada por uma autoridade reconhecida.

Com Hegel o conceito assume um estatuto teórico efetivo, passando a nomear “*a esfera social que emerge com o advento da era moderna e que se situa entre as famílias e o Estado*”. Para esse autor, a sociedade civil incorpora “*tanto o sistema de necessidade e dos carenciamentos*”, ou seja, a ‘esfera da economia’, como o aparato jurídico e a administração pública que devem regular o mercado e assegurar a manutenção da ordem social e a ‘*corporação*’.²⁴

²³ Confrontando essa primeira definição sobre a sociedade civil exposta neste trabalho com o conceito de Estado formulado pelo mesmo autor, verificamos que este não teria “*um fim em si mesmo*”, pois é somente “*um aparelho, um instrumento*”. Também não seria “*o representante [...] de interesses universais, mas particulares*”, não “*uma instituição acima da sociedade submetida, mas condicionada por esta e, desta forma, a ela subordinada [...]*” (*passim* BOBBIO, 1977, *apud* GAWRYSZEWSKI, 1993). Nessa mesma linha de argumentação, para que ocorra a legitimação desta ‘sociedade submetida’, é necessário tanto o fortalecimento da sociedade civil quanto a democratização.

²⁴ - A ‘corporação’ seria a instituição fundadora da eticidade, o espaço social dentro do qual os indivíduos se apresentam solidariamente vinculados uns aos outros (segunda família), contrapondo-se ao particularismo do mercado. (*passim* COSTA, 2002, p.38).

Nos anos 70, refletindo uma “*resistência à onipresença do Estado socialista real e às restrições às possibilidades de organização soberana da sociedade [civil]*”, este conceito foi retomado no Leste Europeu. (COSTA, 2002, p.42).

Na fronteira dos anos 80, a partir da influência da teoria de Gramsci, apesar de ainda não se acreditar na autonomia dos movimentos que surgem da sociedade civil, ocorre a interpretação de que os movimentos de base podem ajudar a “*lógica da relação de classes*” caso estejam articulados com “*formações partidárias ou que perpassem o mundo da produção*”. (passim GOHN, 1982, apud COSTA, 2002, pp.56,57)

Na teoria de Gramsci, o Estado é identificado em um sentido amplo, apresentando duas esferas principais as quais necessitariam do exercício da hegemonia dos sindicatos, das instituições religiosas, das entidades educativas e outras ‘organizações ditas privadas’ para alçarem um equilíbrio. A primeira esfera, a sociedade política, identifica-se “*com os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executivas e policial militar*”. A segunda esfera, a sociedade civil, é vista como “*o conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão de ideologias*”. (passim COUTINHO, 1981, apud GAWRYSZEWSKI, 1993).

Seguindo a trajetória teórica do conceito de sociedade civil, verificamos que esse termo passa a se referir a uma esfera de interação social entre a economia e o Estado, composta antes de tudo pela esfera íntima [em especial a família], a esfera das associações [em especial das associações voluntárias], os movimentos sociais e as formas de comunicação pública. (RAMOS, 2004)

As formas de comunicação pública discursivas são caracterizadas pelo seu conteúdo argumentativo capaz de promover revisões de posições iniciais e se distinguem das formas monológicas e agitatórias que desconsideram os argumentos dos interlocutores.

Para aprofundar mais a questão da interação social, Costa (*id*, p.62), analisando o conceito de sociedade civil, diz que “*a categoria refere-se ao contexto na topografia social, marcado por relações de solidariedade e cooperação e não se restringe assim a um somatório de organizações, trata de uma teia de interações*”. Essa teia de interações é formada através de várias estruturas comunicativas e processos sociais que, ao receberem novas informações, as reelaboram e as interpenetram na esfera pública, promovendo a ‘canalização dos fluxos comunicativos provindos no mundo da vida’.

Sobre o conceito de ‘esfera pública’ cabe dizer que esse foi desenvolvido por Habermas para demonstrar que fora da vida doméstica, da igreja e do governo existe um espaço onde a sociedade civil, através de seus diversos grupos, entidades, organizações e

movimentos sociais promovem discussões sobre a vida, examinam idéias e elaboram argumentos.

Esse filósofo descreve a esfera ou o espaço público como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões, pois nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. (HABERMAS, 1997)

Habermas expõe que o espaço público “*continua estabelecendo, como órbita insubstituível de constituição democrática da opinião e da vontade coletivas, a mediação necessária entre a sociedade civil, de um lado, e o estado e o sistema político, por outro*”. (apud COSTA, 2002, p.24).

Segundo Costa, na ordem democrática, o papel que cabe à esfera pública é central, pois ela é “*a arena onde se dá tanto o amálgama da vontade coletiva quanto a justificação das decisões políticas previamente acertadas*”. (op cit, p.15)²⁵

Essas abordagens nos fazem perceber que não podemos entender sociedade civil somente como redes de organizações voluntárias que são produzidas e estabelecidas no espaço que se dá entre o Mercado e o Estado, visto que esta esfera é formada pela interação social.

Na próxima seção avançamos nessa discussão, aprofundando a reflexão sobre a utilização desses conceitos no nosso país e sobre a emergência da esfera pública brasileira.

1.2.2. Esfera Pública e Sociedade Civil no Brasil

Historicamente, “*o tema do espaço público foi tratado no Brasil a partir de sua inexistência*”, pois era corrente a idéia de que a “*esfera privada apresentava-se de tal forma ampliada que a lógica das relações pessoais e patrimonialistas seria ‘contrabandeada’ para o plano público, condicionando os relacionamentos nessa órbita*”. (passim COSTA, 2002, p.30)

As tradicionais formas populistas de fazer política, as estratégias de conquista do eleitorado com táticas mercadológicas, a dominação dos atores mais poderosos da sociedade e

²⁵ Sobre a influência dos meios de comunicação de massa dentro da esfera pública, Cohen e Arato mostram que seria um equívoco aceitar que “*a mercantilização da comunicação social operada pela mídia comercial teria destruído as interfaces entre a sociedade civil e o Estado. Ao lado do crescimento incontrolado da grande mídia comercial e da penetração da cultura pelas lógicas do dinheiro e do poder que dele decorre, verifica-se um processo coetâneo de modernização do mundo da vida, possibilitado pela desprovincialização, expansão e criação de ‘novos públicos’ e novos loci de realização de formas críticas de comunicação [...]*” (COSTA, 2002, p.23).

o caráter de particularismo tendencialmente aético de alguns grupos de interesse, muitas vezes, teriam transformado a esfera pública brasileira em um simulacro.

O embrião do debate sobre e da esfera pública brasileira está intimamente relacionado à necessidade de articulação dos atores que buscavam afirmar sua independência em relação ao Estado militar.

A partir dos anos 80, a idéia de que estava se estabelecendo no país o processo de construção de um espaço público se tornou dominante. Aqui, a idéia de sociedade civil denotava um conjunto de atores diversos que protagonizavam o processo de restabelecimento da democracia brasileira.

Ao longo do processo de democratização até meados dos anos 1980, o termo sociedade civil, recorrentemente empregado, apresentava traços conceituais muito difusos: o conceito genérico incorporava desde as organizações de base até a igreja progressista, passando pelo então chamado ‘novo sindicalismo’ que buscava afirmar sua independência em relação ao Estado [vide Keck, 1988], os setores empresariais ‘progressistas’ [vide Cardoso, 1986], até os partidos políticos ‘democráticos’. (COSTA, 2002, p.57).

Supunha-se que, com o estabelecimento da nova forma democrática de governo, seriam atenuadas as diferenças e os antagonismos que imperavam no conjunto de protagonistas que buscaram, juntos, uma nova forma de governo, ou seja, os movimentos populares e as diversas instituições desta denominada ‘sociedade civil’. Isto, contudo, não ocorreu. Ao contrário, as diferenças que foram amenizadas por um macro objetivo passaram a se apresentar com mais veemência, devido à dificuldade de “*satisfazer as múltiplas organizações associativas e suas pautas de reivindicações contraditórias e concorrentes*” (id, p.57).

Esse processo contribuiu para a difusão da concepção do espaço público não como um “*mero palco de encenação política, mas um lugar ambivalente da topografia social, no qual, de um lado, as relações de poder são reproduzidas, de outro, inovações sociais são legitimadas*”. (id, p.32)

Depois da democracia já restabelecida no país, as associações civis e movimentos sociais se multiplicaram entre nós, delimitando as fronteiras da sociedade civil e do Estado. Esse conjunto de múltiplos segmentos organizados para o desenvolvimento de ações coletivas e para os processos de interação que se formou teria contribuído para a pluralidade e fortalecimento da esfera pública brasileira.

Neste mesmo contexto surge também a visão do espaço público como uma ‘esfera pública não estatal’, onde fronteiras burocráticas que separam o Estado e sociedade civil

tradicional (composta das associações civis de interesses generalizáveis) deveriam ser dissolvidas.

Esta ‘esfera pública não estatal’ não seria uma “*órbita de legitimação dos diferentes atores sociais e suas respectivas demandas*” e sim, “*o foro de transmissão ao Estado de reivindicações a priori justas e legítimas*”.

Esse novo entendimento, ao nosso ver, causa um grande risco à autonomia da esfera pública, pois ao ser garantida e patrocinada pelo Estado, ela pode se transformar de fato em “*uma esfera pública paraestatal*”, ou seja, “*em mais uma arena institucional vulnerável a instrumentalização pelo Estado, pelos partidos e pelos políticos*”. (passim, id, p.33)

Ao mesmo tempo, ao longo dos anos 90, o conceito de sociedade civil também passa a concorrer com o de terceiro setor que, “*desvinculado de uma longa história política ou teórica, se apresenta como categoria meramente operacional para caracterizar as organizações que se distinguem do mercado e do Estado, conquistando assim a preferência das agências governamentais e das empresas envolvidas com filantropia*”. (id, p.189).

Seja lá como for, para a construção e consolidação da esfera pública é essencial o fortalecimento de diferentes atores que nela atuam, pois, como argumenta Coutinho (1989), “*não há hegemonia ou direção político-ideológica se não existirem as organizações que compõem a sociedade civil e se os interesses desta última não estiverem representados no Estado e influenciando a formulação de políticas públicas*” (p.49). Além disso, é essencial a vigência de direitos civis básicos para que a população tenha liberdade para se organizar, expressar suas demandas e interagir na condução de tais políticas públicas.

A constituição da esfera pública é parte integrante do processo de democratização da vida social, pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, de forma a inscrever os interesses das maiorias nos processos de decisão política. É um movimento que pretende conferir níveis crescentes de publicização no âmbito da sociedade política e da sociedade civil, no sentido da criação de uma nova ordem democrática valorizadora da universalização dos direitos de cidadania. [...] Os caminhos de formação dessa esfera comum são construídos pelo discurso e pela ação dos sujeitos sociais que, estabelecendo uma interlocução pública, possam deliberar em conjunto as questões que dizem respeito a um destino coletivo (RAICHELIS, 1998, p.78 *apud* LOPES, 2004, pp.57-66).

Através da possibilidade de interagir na esfera pública, a sociedade civil, principalmente através de seus novos atores sociais, passa a promover um ‘enraizamento’

também nas órbitas sociais pré-políticas e desenvolver uma articulação com as arenas institucionais, fazendo surgir impulsos mais promissores para a construção da democracia.²⁶

Costa, ao esboçar que a sociedade civil brasileira é composta de uma teia de interações, também caracteriza as suas associações, tendo em vista as suas funções políticas e sua inserção particular na esfera pública do nosso país:

As organizações da sociedade civil devem ser vistas, nessa definição, como condensação institucional, nódulos nesse contexto de interações que se distinguem dos grupos de interesse atuantes na esfera política (partidos, lobbies etc.) e da economia (sindicatos, associações empresariais etc.) [...]. (2002, p.62)

Com esse entendimento, podemos traçar um paralelo entre os grupos de interesses atuantes na esfera da política e da economia e entre as organizações da sociedade civil, demonstrando os principais aspectos que os diferenciam. Os primeiros são grupos corporativos que promovem acordos com as elites e dispõem de recursos financeiros e organizacionais que são instrumentos imediatos de poder. A sua organização é vinculada a um campo funcional prévio, fixo e regulamentado. Já as organizações da sociedade civil diferem daqueles principalmente na sua base de poder, pois a sua influência política se dá através da sua capacidade de canalizar atenções públicas para suas reivindicações. O seu reconhecimento é estabelecido no contexto das próprias ações coletivas e a composição dos seus membros é efetuada de forma voluntária e livremente arbitrada, pois representam questões que emergem no ‘mundo da vida’.

De acordo com Viana (1996) é necessário, devido às mudanças que ocorrem nas agendas mutáveis das políticas, avançar numa análise que identifique os novos atores coletivos que surgem nas esferas públicas, atentando para as suas novas demandas e seus novos discursos.

O nascimento de novos atores coletivos passa a representar, de forma genérica, “o *alargamento das fronteiras temáticas do espaço público, pois eles fazem com que as atenções públicas se voltem para novas situações-problema, trazendo ainda formas de percepção e, eventualmente, soluções inéditas para problemas previamente detectados*”. (COSTA, 2002, p.62)

²⁶ As órbitas sociais pré-políticas se referem ao âmbito das práticas coletivas onde “*são construídos novos locais de encontro e espaços de convivência, no interior dos quais os participantes tematizam problemas vivenciados em seu cotidiano. Promovem-se, assim, formas de comunicação que espacialmente e em seus conteúdos dizem respeito ao mundo da vida*” (COSTA, 2002, p.77). Para Skinner (1999, p.26), essa recriação de espaços não institucionalizados como locus de ação acaba expandindo a “*sociedade civil como espaço moral entre governantes e governados*”. (apud DIAS, 2001)

No Brasil, isso fica claro quando observarmos a atuação na esfera pública, ao longo da redemocratização, de diversos atores da sociedade civil, de forma mais específica, dos movimentos sociais e das organizações não-governamentais, no processo de construção de direitos sociais. (JACOBI, 2002, p. 61).

Neste contexto, a atuação dos novos movimentos sociais demonstraria, a princípio, um distanciamento do caráter classista que se configurava nos movimentos que giravam em torno do mundo do trabalho. Seus objetivos referem-se a uma sociabilidade diferente daquela da produção capitalista, orientada para a satisfação de interesses individuais, pois operam para a satisfação das necessidades coletivas e para a realização das potencialidades humanas. Em nosso país, as desigualdades sociais, a opressão e a exclusão fizeram surgir diversos movimentos sociais que passaram a se dedicar às questões de gênero, aos problemas sociais, ao combate à AIDS, à defesa do meio ambiente etc., merecendo destaque em nosso trabalho as ações coletivas em prol dos meninos e meninas de rua.

Gohn (1997), traçando aspectos comuns à identidade dos novos movimentos sociais, caracteriza-os como inovadores, pois ao observarem os problemas sócio-ambientais da modernidade, tentando dar respostas coletivas aos problemas que vivenciam, não só questionam as estruturas onde estão inseridos, mas, principalmente, interagem e propõem à sociedade política novas formas de organização e de construção do mundo e da sociedade como um todo.

É no mesmo contexto de emergência dos movimentos sociais que começam a se expandir as organizações não-governamentais (Ongs), “*delimitando um campo específico de construção de identidades que as diferencia de outras formas associativas como sindicatos, associações de bairro ou os grupos de base religiosa ou política*”. (RAMOS, 2004, p.3)²⁷

Podemos dizer que no Brasil as primeiras organizações não-governamentais nasceram a partir de trabalhos populares nas comunidades de base e nos centros de educação popular. Alguns desses trabalhos, iniciados pelas igrejas e pelos movimentos populares, também serviram para estabelecer contato com militantes que viviam exilados e que, por sua proximidade das agências internacionais de cooperação²⁸, conseguiam ser intermediários na captação de apoio financeiro e político para os programas e atividades desenvolvidos no

²⁷ Com o surgimento de novos importantes atores sociais, a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1946, passou a denominar estes grupos da sociedade civil de ‘organizações não-governamentais (ONGs)’, expressão que foi cunhada na Ata de Constituição da ONU, definindo-os como “*entidades civis sem fins lucrativos, de direito privado, que realizam trabalhos em benefício de uma coletividade*” se constituindo em organismos com os quais o Conselho Econômico e Social desta entidade poderia estabelecer consultoria.

²⁸ Essa ligação dos organismos estrangeiros com as Ongs e a ingerência nas suas atividades fizeram suscitar “*uma preocupação permanente a respeito da influência das agendas internacionais na construção dos problemas brasileiros*”. (LANDIM, 1988, apud RAMOS, p.4).

Brasil. Aos poucos, alguns atores voluntários dos centros de educação popular e das comunidades de base vão modificando a sua prática e criando entidades de assessoria aos movimentos sociais, definindo mais claramente o perfil das organizações não-governamentais, que se tornam, também, intermediárias entre a comunidade e as agências financiadoras.

Ao desenvolverem um papel de ‘assessoria’ aos movimentos comunitários, auxiliando os trabalhos dirigidos por outras entidades da sociedade civil, as Ongs vão configurando mais distintamente as suas especificidades frente aos movimentos sociais, pois seus ‘educadores’ e voluntários acabam alçando um *status* de profissionais especializados. Além de não se comprometerem com a direção política dos movimentos populares, passam a atuar mais na capacitação e na geração de espaços de discussão sobre temas relacionados a direitos humanos diversificados.

Com o processo de abertura política, as Ongs organizam ainda mais os caminhos para a afirmação de sua identidade, concebida como um fenômeno institucional específico, com características próprias e autônomas em relação a outros atores sociais.

Além de fortalecer a luta dos movimentos populares ao produzirem conhecimentos sobre suas atividades, as Ongs também obtiveram ‘conhecimento de campo’ para tentar convencer e incentivar o Estado na formulação de políticas públicas para os diferentes setores sociais. Essa relação dialógica que algumas vezes se estabeleceu com o governo foi possível devido a sua condição de relativa autonomia partidária e ideológica. Ao contrário dos antigos movimentos sociais e porque não representavam ameaças à ordem político-econômica e eram sustentadas por contribuições financeiras, também se viram credenciadas para o diálogo com o mercado, sendo consideradas como interlocutores ideais das empresas.

No processo de formulação da nova Constituição do Brasil, junto com outros movimentos sociais, promoveram eventos e auxiliaram na garantia da instituição de direitos sociais, inclusive os direitos das crianças e dos adolescentes.

Sabemos que, com a consolidação da democracia, deu-se margem para a constituição de uma esfera pública diferenciada da esfera estatal, com espaços de domínio público ampliado. Como os conselhos gestores passaram a ser uma dessas arenas públicas, onde existe a possibilidade de interação de representantes da sociedade civil e do governo, as Ongs passaram também a ocupar esses novos espaços de formulação de políticas públicas.

A ação coletiva da sociedade civil, que a princípio produzia uma mobilização cotidiana, atos de protestos e conclamação de militância, passa nos anos 90 a sofrer também novas modificações que alteram o formato das lutas coletivas e desenvolvem, baseadas no

modelo norte-americano de movimento, uma forma mais organizada de militância - um movimento-organização.

Nesse modelo, que chegou ao Brasil por intermédio das Ongs, passam a ser desenvolvidas, cada vez mais, políticas internas de captação de recursos, articulação de parcerias com a sociedade civil e política, auto-estruturação e operacionalização de projetos sociais (GOHN, 1997, p.240). Segundo Gohn, essa nova forma de atuação introduzida pelas Ongs alterou o panorama das lutas sociais e fez a militância política e social decrescer, visto que a mobilização cotidiana e o ativismo nas ruas diminuíram significativamente. (*id*, p.18)

Em síntese, através da análise do percurso das Ongs, constatamos que a maior característica dessas organizações sociais é o fato de serem uma alternativa às práticas institucionalizadas das igrejas, universidades e partidos de esquerda. No entanto, verificamos também que elas têm nesse triângulo o seu referencial, o qual lhes atribui três elementos que as peculiarizam: a) não são filantrópicas, mas, apesar disso, suas atividades e ações desenvolvidas também não têm fins lucrativos; b) não são acadêmicas, mas executam intervenções sociais a partir de pesquisas e atividades de formação. A competência técnica costuma ser muito valorizada pelas Ongs tanto que, ao longo dos anos, os integrantes dessas organizações vêm cada vez mais se especializando e se profissionalizando; c) mesmo tendo consciência de que seus primeiros fundadores lutaram contra a ditadura e muitos foram exilados se definem como não partidárias.

O sucesso inicial das primeiras Ongs estimulou o surgimento de inúmeras outras ao longo dos anos de 1980 e 1990, agrupadas em torno das mais variadas questões sociais e ecológicas. Essa multiplicação de Ongs em nosso país confirma a tese de Fox de que “*a divulgação e a reprodução de experiências de sucesso teriam um efeito abrangente, mobilizador*” de outras iniciativas semelhantes. (*apud* ABU-EL-HAJ, 1999, p.76).

No entanto, a questão da insistência na relação de autonomia e de independência de múltiplas Ongs similares também nos desperta para a apreciação dos motivos que fazem com que elas não se agreguem formalmente em uma única organização por área de abrangência. Encontramos em Ramos (2004) uma explicação para esta renúncia à junção.

O fato de as ONGs não se apresentarem como ‘representativas’ (como os sindicatos, as associações e os partidos) associa-se a outras marcas importantes dos anos 70 e 80, como a valorização do pequeno e do local, por um lado, e da autonomia, por outro. Isso explica a tendência à multiplicação de grupos atuando na mesma área e a recusa sistemática à unificação, à centralização ou à criação de instâncias que ameacem a independência das pequenas entidades. (*op cit*, p.3)

Apontando uma conseqüência da existência de um grande número de organizações não-governamentais, Costa (2002) diz que

A emergência de numerosas ONGs, atuando em um campo muitas vezes substitutivo do Estado, de um lado, fortalece a confiança nas formas de ação endógenas da sociedade civil [vide Scherer-Warren, 1995a], de outro, promove a concorrência por recursos entre as diferentes organizações, levando a que muitas delas flexibilizem seus critérios políticos, aceitando parcerias e acordos, muitas vezes deletérios à autonomia da sociedade civil. (p.59)²⁹

Paralelamente aos novos movimentos sociais e à proliferação das organizações não-governamentais, surgem também no cenário brasileiro algumas fundações e institutos ligados a empresas privadas que passam a promover ações sociais ou mesmo financiar projetos de outras entidades sem fins lucrativos.

No Brasil, a atuação de empresas desenvolvendo ações de caridade e projetos assistenciais não é fato recente. Porém, o formato desta nova atuação social das empresas assume contornos diferenciados na atualidade.

Algumas empresas, buscando se modernizar, passam a desenvolver tanto uma política interna de ‘cidadania empresarial’, tais como o controle ao assédio sexual e à discriminação na esfera do trabalho, quanto a ‘filantropia empresarial’, desenvolvendo projetos juntos às comunidades.

Seus institutos e fundações de apoio à sociedade civil, comprometidos com a chamada ‘responsabilidade social’, passam a desenvolver uma orientação gerencial típica do setor privado, com foco na eficiência, no planejamento e na análise entre o custo, os meios e os fins.

As mudanças ocasionadas pela hegemonia neoliberal, onde os organismos internacionais provocaram uma alteração tanto nos papéis dos Estados nacionais quanto das empresas e das pessoas, são apontadas como as principais causadoras desta crescente participação do setor privado nas questões sociais.

Apesar do preceito político-ideológico que paira no meio que diz que “*só uma sociedade saudável pode gerar empresas saudáveis*” (ETHOS, 2004), muitas companhias

²⁹ A proliferação de Ongs, a partir dos anos 80, passa também a suscitar alguns problemas relacionados a alocação e gestão de recursos dos projetos e atividades desenvolvidas, visto que algumas entidades passam a ser acusadas de atuarem apenas como ‘fachada’ e promoverem o desvio de verbas. Utilizando o argumento de buscar consolidar o reconhecimento e a legitimidade social das Ongs realmente comprometidas com os fins públicos e tentar conter a criação desenfreada de Ongs, surge em 1990 a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais, a ABONG, que seria um tipo de ‘selo de segurança’ conferidos às Ongs filiadas a esse órgão e que atuam com integridade na condução das suas atividades.

privadas vêm, cada vez mais, comprometendo-se com programas sociais devido ao importante valor simbólico das ações de cidadania social.

Para designar este conjunto miscigenado de organismos ‘desvinculados’ do Estado e que atua em diversas atividades que visam erradicar, conter ou mesmo amenizar os problemas sociais, surge uma nova terminologia: o Terceiro Setor.

Segundo Fernandes (1994), o Terceiro Setor tem algumas similaridades, notadamente no que diz respeito ao seu espaço de atuação, o espaço público. No entanto, quando observamos que suas ações não são desenvolvidas pelo poder público descobrimos seu principal limite diferencial.

Apesar de não se caracterizar como uma esfera governamental, também não equivale ao setor privado, pois seu objetivo é social e não-lucrativo. Abrangeria então “*aquilo que é público, porém privado*” e mesmo “*aquilo que é privado, porém público*”. (id)

O Terceiro Setor é um termo que se refere às organizações sem fins lucrativos que passaram a ocupar o espaço público, incluindo, dentre outras, aquelas que “*se dedicam à prestação de serviços nas áreas de saúde, educação e assistência social, à defesa dos direitos de grupos específicos da população, ao trabalho voluntário, à proteção ao meio ambiente, à concessão de microcréditos*”. (FERRAREZI e REZENDE, 2002).

O marco legal do Terceiro Setor partiu de uma ação sistemática do governo federal, coordenada pelo Programa Comunidade Solidária, com a intenção de promover a regulação das suas relações com as organizações da sociedade civil. Esse esforço culminou na aprovação, em 23 de março de 1999, da Lei 9.790/99, chamada Lei do Terceiro Setor, que cria as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

De acordo com a apresentação da Lei, feita pelo Programa Comunidade Solidária, ela “*introduz uma nova concepção de esfera pública social, que possibilita firmar parcerias entre Estado e sociedade civil sobre novas bases mais condizentes com as atuais exigências de publicização e eficiência das ações sociais*”.

Além disso, neste novo tipo de sociedade que estaria surgindo, o Estado, Mercado e Sociedade Civil comporiam três esferas relativamente autônomas da realidade social, “*cujas relações devem ser regidas por novas normas*”. (passim FERRAREZI e REZENDE, 2002).

O caráter dessa medida legal é também justificado lançando mão de interesses econômicos e políticos:

À medida que as organizações sem fins lucrativos passam a ocupar o espaço público, cresce sua importância econômica, em função do seu potencial de criação de novos empregos; sua importância política, pela participação cidadã nos assuntos

públicos; e a sua importância social, assumindo crescentes responsabilidades na defesa de direitos, prestação de serviços e controle social. (FERRAREZI e REZENDE, 2002, p.30).

Os impactos do surgimento e atuação desses atores estão implicados em algumas mudanças societárias significativas.

Em primeiro lugar, houve um “*deslocamento progressivo da ‘luta de classes’ da esfera das relações capital versus trabalho para a esfera de fundo público [OLIVEIRA, 1998], provocado pela crescente metamorfose da sociedade do salário [CASTEL, 1997]*”.

Por outro lado, os movimentos sociais reivindicatórios da década de 60 à metade dos anos 80 que se configuravam em manifestações coletivas de caráter amplo deram passagem “*para as manifestações estruturadas em ações coletivas combinadas em organizações sociais instituídas, de caráter restrito, que se expandiram de meados da década de 80 até a de 90 [GOHN, 2000]*”. (*passim* LOPES, 2004)

No movimento contemporâneo de ampliação da esfera pública estariam proliferando

presenças diversificadas de agentes políticos, culturais, econômicos e sociais, com ações ou discursos nem sempre convergentes na criação de modelos dinâmicos de organização. Assim, o estabelecimento da interlocução pública nem sempre se direciona para possibilidades de deliberação em conjunto das questões que dizem respeito a um destino coletivo. (*id*)

Para Lopes (*id*) uma esfera pública deve se estabelecer em fóruns coletivos através das deliberações instituídas pela interlocução dos diversos segmentos da sociedade civil que fundam o seu reconhecimento público e se consolidam num movimento de continuidade e de expansão. Essa articulação também deve “*promover um modelo de organização de segmentos participativos da sociedade que implique uma nova configuração das políticas sociais, capaz de produzir estratégias amplas de enfrentamento da exclusão social, de forma a inscrever os interesses das maiorias nos processos de decisão política*”.

Podem os atores aqui em questão desincumbir-se dessa tarefa?

1.3. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As mudanças de costumes, as novas formas de interação dos sujeitos e de suas construções identitárias na modernidade, as crises nas relações sociais e os riscos apresentados pelas sociedades complexas nos levam, a partir desta seção, a reflexão sobre a possibilidade de ação coletiva nos espaços preparados para a co-atuação da sociedade civil e do governo na gestão e no controle das políticas públicas, ou seja, os colegiados gestores.

1.3.1. O Exercício da Participação e do Controle Social nos Conselhos Gestores: obstáculos e desafios

Como vimos anteriormente, as entidades federativas subnacionais, ao desenvolverem um novo sistema de governança local, tiveram que mudar a forma como a autoridade era exercida no gerenciamento dos recursos do município. Em função disso, passaram a ser responsáveis pela provisão dos serviços públicos sociais e foram induzidas a aumentarem a democracia local abrindo espaço para a participação da sociedade civil, ao lado do Estado, na gestão e no controle das políticas públicas. Por isso, outra questão que merece destaque neste trabalho é a da participação política na esfera local, em meio a um contexto de municipalização e descentralização.

Na terminologia corrente da ciência política, a expressão ‘participação política’ é geralmente usada para designar uma série de atividades: o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação em comício ou em reuniões de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político e a difusão de informações políticas.

La Mora (1990) distingue três tipos diferentes de participação popular: a participação através da informação, passando pela co-gestão (própria dos conselhos) até a auto-gestão. Detalha também os diferentes níveis de participação, tais como a formulação de diretrizes, a coordenação de ações, a execução de atividades ou mesmo a avaliação de resultados. Além disso, tipifica a participação como ingênua, maniqueísta ou crítica, em decorrência da origem da iniciativa, do significado para as partes e do nível de participação.

Para ele, a participação pode ser concedida por uma autoridade populista que busca somente legitimar-se no poder. Por isso, afirma que é necessário que os cidadãos assumam uma postura de preservação e afirmação de identidades, buscando também o domínio de

informações que lhes possibilitem assumir uma participação crítica no processo decisório e prevenir-se do risco de uma ‘postura ingênua’, pois essa facilitaria os conhecidos mecanismos paternalistas de cooptação. (*id*, p.42)³⁰

Sobre o exercício da ‘participação crítica’ ele conclui que essa *“tem contribuído para o fortalecimento das organizações populares, através de um maior domínio das informações e da participação no processo decisório, assim como tem contribuído também para tornar instâncias governamentais mais flexíveis, ágeis, transparentes e democráticas”*. (*id*, p.46)

Para a sustentabilidade dos mecanismos de participação social, a conduta coletiva deve ser construída não pela coerção, mas sim pelas relações de confiança e transparência estabelecidas internamente, pois o associativismo horizontal é uma condição que facilita o engajamento cívico e as iniciativas coletivas.

É inegável que qualquer mobilização requer um mínimo de coesão política. Naturalmente, as redes de cooperação e de confiança, as fontes primárias do engajamento cívico, encontram solo mais fértil sob condições horizontais do que sob a égide de hierarquias impostas e do dirigismo político. (ABU-EL-HAJ, 1999)

Mesmo reconhecendo que a descentralização é um caminho para possibilitar a participação no processo decisório, uma vez que as instâncias locais são mais acessíveis e permeáveis, La Mora alerta que a descentralização participativa, com suas arenas de deliberação públicas, cria um novo tipo de problema e dificuldade: a *“criação de Conselhos meramente formais e cartoriais sem a devida mobilização e participação da sociedade ou pelo acirramento dos conflitos de interesses de grupos e famílias locais pelo controle político dos Conselhos”*. (*op cit*, p.42)

Esse risco está associado ao fato de que a *“inclusão ativa em uma esfera pública plural e diversificada requer uma nova institucionalidade”* capaz de possibilitar, dentre outras coisas, a transformação da *“democracia tradicional em formas inovadoras de participação e co-gestão em estruturas governamentais descentralizadas”*. (*passim* FLEURY, 2002, p.23)

³⁰ Desde um ponto de vista diferente, Arroyo (1996) diz que a participação cidadã jamais será uma doação do Estado, pois é essencialmente uma conquista dos excluídos através do exercício político, de lutas e de inconformismos sociais. Para ele: “A tese da imaturidade e do despreparo das camadas populares para a participação e para a cidadania é uma constante na história do pensamento e da prática política. Os longos períodos de negação da participação são justificados porque o povo brasileiro não está, ainda, educado para a cidadania responsável [...] Tanto nos longos períodos de exclusão do povo da participação, como nos curtos de abertura, o exercício da cidadania não é permitido porque o povo não está preparado. O que diferencia, neste particular, as elites autoritárias das liberais é que estas se declaram a favor de educar as camadas populares para, um dia, participarem: o dia em que essas elites as julguem capacitadas.” (*id*, p.33)

Em outros termos, a participação cidadã, se não altera a distribuição de poder e de riqueza social, ao mesmo tempo em que alcança transformar estruturas estatais e societárias, traduzindo institucionalmente a inclusão dos novos sujeitos em constituição, é apenas mobilização e construção de identidade social. (*id*, p.24)

Assim, verificamos que o controle social através dos conselhos é ainda um grande desafio para os novos atores das arenas públicas porque, dentre outras coisas, constitui “*uma prática recente que vem substituir toda uma postura de submissão que trata os recursos como uma questão melindrosa e intocável, restrita à esfera de técnicos e administradores*”. (CORREIA, 2000, p.54)

Outro elemento impeditivo do processo de participação e controle social reside na complexidade dos instrumentos de prestação de contas, que apresentam termos de contabilidade pública, tais como programas, projetos, atividades, subprogramas, bem como detalhamento orçamentário de intrincada compreensão e avaliação para os cidadãos que não estão acostumados a interpretar tais instrumentos de escrituração contábil. Além disso, as informações sobre os créditos bancários oriundos de transferências efetuadas pela esfera estadual e federal para os executivos municipais são de difícil acesso, bem como “*as informações sobre as receitas são um domínio do gestor, de cujo critério depende os dar a conhecer ou não*” ao conselho, não obstante a obrigação da gestão pública em promover audiências públicas e divulgar a existência de tais recursos em jornais de circulação local. (*id*)³¹

Um outro problema neste domínio diz respeito à dificuldade dos conselhos participativos em formularem políticas sociais efetivas. Os conselhos devem deliberar sobre programas que realmente se constituam como políticas sociais de bom impacto e atuar no controle das ações desenvolvidas pelos órgãos encarregados pela execução dessas políticas. Devem assumir o seu papel de “*instrumentos de democratização do Estado brasileiro*” e que, evidentemente, nessa mesma medida, “*exigem uma organização constante da sociedade civil, bem como a capacitação de seus representantes, a fim de que se tenha legitimidade e capacidade para a sua atuação*” (*passim* CUNHA, 1998, p.52). Essa possibilidade, contudo, está tolhida por uma série de problemas administrativos e políticos ainda não superados na

³¹ Como as interações que os atores sociais estabelecem em seu meio podem ser bastante complexas e ramificadas, apresentando reações diversas, como a cooperação, a conformidade, a oposição e o desinteresse, Viana (1996) as denomina como ‘redes organizacionais’. De acordo com as conformações em rede que são estabelecidas, estados de equilíbrio que correspondem à interação e à coordenação cooperativa entre atores podem ser alicerçados através de um consenso normativo e respeito mútuo. Esse equilíbrio organizacional requer, entretanto, a operação de quatro dimensões: consenso dominante, consenso ideológico, avaliação e trabalho coordenado.

ordem brasileira, notadamente o dilema entre a existência formal e o funcionamento efetivo dos fóruns públicos de deliberação.

Sabemos que nos espaços dos conselhos gestores de políticas públicas cabe aos representantes dos cidadãos e do governo tanto o poder de decisão quanto o poder de fiscalização do cumprimento das decisões deles emanadas. No entanto, a mera existência dessas instituições democráticas é insuficiente para tornar os conselheiros em decisores de fato e em fiscais da aplicação dos recursos.

Alguns autores [dentre outros, Alvarez, Dagnino e Escobar, 1997; Avritzer, 1996] mostraram que as teorias da transição, ao privilegiarem um conceito de democracia centrado unicamente na vigência de "instituições" democráticas [eleições livres, direitos civis garantidos, normalidade da atividade parlamentar etc.], confinaram o estudo da democratização à esfera institucional, ignorando "o hiato entre a existência formal de instituições e a incorporação da democracia às práticas cotidianas dos agentes políticos" [Avritzer, 1996, p. 136]. (COSTA, 1997, p.2).

Para o entendimento de que a existência formal de uma instituição não garante uma prática democrática participativa, apresentamos a tipologia dos conselhos setoriais criada por Cortês (2002). De acordo com a sua análise existem conselhos que realmente se transformam em arenas decisórias. Mas, também, existem aqueles que só são intermediários das demandas, sendo as decisões principais tomadas pelo governo. E, ainda, aqueles formados por *policy community* que são especialistas em propor reformas, mas carecem de poder decisório efetivo, pois as decisões são tomadas na esfera do governo ou dos grupos de interesse.

Pode-se ainda acrescentar um quarto tipo, não incomum nas comunidades pequenas e pobres, em que muitas vezes os membros do conselho são indicados pelos dirigentes locais, principalmente o prefeito, e seu papel é o de ratificar as decisões tomadas pelo Executivo local. (SOUZA, 2000, p.38)

Sem a participação e o controle da comunidade, os membros eleitos podem vir a conduzir suas proposições segundo critérios individuais que não refletem as demandas daqueles que representam, enfraquecendo ainda mais a instituição da qual fazem parte.

Sobre essa questão Cotta (1997) diz que

a representação está na verdade estreitamente ligada a um processo de duplo sentido de comunicação das mensagens políticas. É, portanto, dependente de todos os canais de informação recíproca e sensível a todas as perturbações que acontecem neste campo. A representação pressupõe, por conseguinte, um complexo de direitos políticos [...] que permitem a formação e a manifestação da vontade política dos representantes. Mais alto ainda estão certos fatores culturais. A presença junto ao público de uma cultura democrática 'participante' e não passiva e nas classes

políticas de uma cultura democrática e flexível em vez de autoritária e dogmática, facilita indubitavelmente o funcionamento da representação. (p.1106)

Um outro elemento que obstrui a participação e atuação dos conselhos gestores diz respeito aos conflitos pela ‘partilha do poder’, uma vez que estão em jogo diferentes concepções e projetos políticos. Haveria, com isso, ações muitas vezes deliberadas do Governo ao resistir a dirimir conflitos na arena dos Conselhos. A sociedade civil, por sua vez, não participaria efetivamente das decisões nem exerceria o controle social. (DAGNINO, 2002)

Além disso, nessas arenas participativas, pode ocorrer também uma modalidade autoritária de exercício da política por parte dos representantes do governo, que tendem a tutelar os representantes da sociedade civil. Comentando essa questão Simionatto e Nogueira afirmam:

Estudos [Offe,1984; Simionatto e Nogueira, 1997] têm apontado que as representações em grupos de interesse guardam uma diferenciação de classe que, se não apreendida em suas especificidades, acentuará as desigualdades, reduzindo, anulando ou escamoteando os diferentes interesses, principalmente dos grupos com menor poder de pressão e capital cultural. Pode-se indicar que, se de um lado, o alargamento da participação [...] pode dar mais visibilidade aos grupos sociais que são ‘invisíveis para as autoridades públicas’, de outro corre-se o risco de que estes não consigam ‘inscrever seus interesses como questões sociais, como problemas - objetos das ações políticas concretas’ [Cecílio, 1994: 26], graças às fragilidades de tais grupos nas esferas política e cultural. Poderá ocorrer, assim, a predominância do saber científico e técnico, uma vez que tais grupos não se reconhecem como capazes de desempenhar uma ação política efetiva, por causa da sua histórica subalternidade cultural. Essa lógica não permite o rompimento do velho princípio bizantino, em que o poder concentra-se nas mãos ‘dos possuidores de conhecimento’ ou ‘dos sujeitos de classe mais iluminada’ [Kagarlitz, 1993: 80]. (SIMIONATTO e NOGUEIRA, p.156)

Esse processo pode ser explicado à luz do conceito de poder simbólico desenvolvido por Pierre Bourdieu. O poder simbólico deve ser entendido como um elemento de legitimação das outras formas de poder. Essa legitimação faz com que aqueles em condições mais desvantajosas dentro do campo, internalizem, aceitem e contribuam para a sua dominação. Essa espécie de crédito social “*logra transmutar-se e não revelar suas origens arbitrárias. Desse modo, capital simbólico pressupõe mascaramento e opacidade com relação às suas origens e funcionamento prático*”. (SOUZA, 2003, p.48)

Desta forma, alguns conselheiros oriundos das classes populares podem estar investidos no *illusio* próprio do universo dos conselhos sem que consigam participar ativamente do jogo que nele se joga, onde apesar de explicitamente não estarem fora de

campo não encontram possibilidades para atuarem como jogadores em igualdade de condições.

Os fatores que podem causar a desigualdade representativa nos colegiados são inúmeros. Um deles refere-se à capacidade de manuseio e de proximidade das normas lingüísticas dominantes. A dinâmica de funcionamento das assembléias é fundamentada numa relação de comunicação por excelência, onde o capital lingüístico dos debatedores é um fator determinante na eficácia dessa relação e na performance dos atores.

Neste sentido, os grupos sociais cuja linguagem se afasta do padrão culto, tanto oral como escrito podem ter sua participação restringida. Isso certamente limita a sua atuação no meio onde a competência lingüística é uma moeda fortemente utilizada no confronto de idéias com aqueles que ao usar um código elaborado de linguagem se sentem mais à vontade para o debate.

Para as pessoas das classes dominantes que têm assento nos Conselhos é a sua própria cultura que conduz os trabalhos sistematizados nas reuniões; para as das classes populares seria uma cultura ‘estrangeira’ que exige o domínio prévio de um conjunto de habilidades que os membros das classes mais elevadas têm mais chances de possuir, tal como a destreza verbal e a desenvoltura intelectual.

O espaço de debate público seria uma continuação da vida familiar e comunitária daqueles que foram disciplinados para ter um modo elegante de falar, de escrever e cumprir as regras da ‘boa educação’, enquanto para outros significaria algo constrangedor e estranho, distante e ameaçador. A posse do capital cultural favoreceria também o êxito individual porque propiciaria um melhor desempenho. Desta forma, é possível que as exigências da gestão compartilhada só possam ser plenamente atendidas por quem foi previamente socializado nesses mesmos valores.

Uma análise do papel da maximização do desempenho comunicativo, nos termos de Bourdieu indica que os agentes das classes populares encontram poucas chances de competirem em igualdade de condições em matéria de comunicação, visto que os seus *habitus* lingüísticos ou disponibilidades permanentes de pensar, agir e se comunicar próprios de seu *habitus* de classe reduziriam as suas chances de legitimidade discursiva.

O prestígio, a distinção, a reputação e a credibilidade inculcada nos representantes do governo, através da incorporação nesses agentes do poder simbólico, como se fosse algo natural e merecedor, também atribuem aos seus detentores a legitimidade pela palavra e pela deliberação, dissimulando e contribuindo para manter de forma naturalizada, a posse da

definição das políticas. Desse modo, haveria uma tendência de se concentrar as decisões nos pólos de maior densidade de capital simbólico.

Essa forma de capital simbólico específica do capitalismo avançado traduz-se na naturalização de diferenças reais em distinções que tornam intransparente o seu 'modo de aquisição', ou seja, permitem sua percepção na dimensão da vida cotidiana como características inatas de seus possuidores. A 'distinção' aparece como uma diferença 'merecida', correta e justa já que supostamente se basearia nos talentos inatos de seus possuidores. (SOUZA, 2003, p.58).

Desta forma, pode se difundir a idéia de que os conselhos constituem um espaço efetivamente democrático onde todos têm igualdade de oportunidades de participar. No entanto, como o êxito das proposições apresentadas ao colegiado depende do volume de capital cultural familiar que determinados conselheiros detêm, com freqüência são os representantes dos segmentos sociais mais favorecidos os que obtêm maior sucesso nesse sentido. Contribui também para isso o conhecimento prático relativo ao que é possível ser alcançado pelos seus membros dentro da realidade concreta em que vivem, conhecimento este acumulado ao longo de um processo não deliberado de experiências de sucesso e de fracasso.

Seria preciso notar, ainda, sugere Lukes [1974], a influência exercida pela desigualdade sobre o processo de formação de crenças e preferências, substrato de escolhas ditas de responsabilidade individual. [...] Essa forma difusa de poder, gerador de dissonância cognitiva nos segmentos sociais mais vulneráveis, seria parasitária de estruturas sociais muito desiguais. A alquimia do conformismo em desejo, e simulacro de autonomia, é o próximo passo: os mecanismos endógenos pelos quais os indivíduos ajustariam seus desejos e identidades à sua impotência, e se ensinariam a love one's fate, são desnudados por Bourdieu [1990]. (KERSTENETZKY, 2003, p.134)

Em resumo, os conselhos, como espaço plural, são formados por atores de diferenciadas origens sociais e familiares as quais repercutem nas suas atitudes e comportamentos na plenária. Como são socialmente constituídos, esses atores trazem incorporados, uma bagagem social e cultural diferenciada que os coloca em condições mais ou menos favoráveis diante das exigências da função de conselheiro. Os detentores de capitais culturais deficitários e que ocupam posições mais baixas na pirâmide social, em momentos de necessário embate dentro dos conselhos, onde os atores mobilizam os recursos de que dispõem, passam a enfrentar o dilema da desigualdade do jogo de que participam. Nessas ocasiões, cai o véu da participação em igualdade de condições.

Todos esses desafios apontados no controle social e na participação da sociedade civil em órgãos de formulação de políticas públicas na verdade têm íntima relação com os dilemas

da evolução da institucionalização da participação política em nosso país. Por isso, na próxima seção, discorreremos sobre este assunto.

1.3.2. A Formação da Participação e da Institucionalização da Política Brasileira

O alargamento da participação, a institucionalização da competição política, a formação de identidades sociais, a superação dos obstáculos à ação coletiva, a integração institucional e o planejamento autônomo são problemas enfrentados não só pela governança brasileira, mas também pelas sociedades modernas, tanto nos países ricos, quanto nos pobre e em desenvolvimento. No entanto, quando se compara o Brasil com os países do chamado ‘Primeiro Mundo’, principalmente no que se refere aos direitos sociais aqui estabelecidos, encontram-se alguns desvios de trajetória-padrão que fizeram com que o país vivesse sempre na sombra de um risco eminente de instabilidade política e social. (SANTOS, 1993)

Segundo Santos (*id*), a evolução da política brasileira se deu da seguinte forma: o processo de incorporação política antecedeu ao processo de institucionalização da competição política; a política social foi utilizada como instrumento para encaminhar a solução do problema de participação em contexto de baixa institucionalização e a constituição de identidade coletiva dos principais atores políticos se deu antes da estabilização liberal.

Para entendermos um pouco mais os efeitos do formato evolutivo do nosso sistema político é interessante indicar as semelhanças nos processos econômicos e institucionais vividos pela Europa no século XIX e os vividos pelo Brasil na década de 30.

Tanto naquele continente como no Brasil, as transformações no cenário econômico e social impactaram sobremaneira as instituições promovendo uma sociedade dinâmica e plural, já que paralelamente à redefinição e organização das identidades empresariais, organizaram-se também os sindicatos de operários. Percebemos, no entanto, em conformidade com a teoria dos eixos da evolução política da sociedade de Dahl (1971), que a participação só teve início nas democracias avançadas européias quando o processo de competição política ou liberalização já havia se estabilizado.³²

³² O modelo dahlsiano estipula a existência de dois eixos fundamentais para a compreensão da evolução política das sociedades-eixos chamados liberalização e participação. O eixo liberalização refere-se ao grau de institucionalização já alcançado pelas regras de competição política e o acatamento de seus resultados, isto é, refere-se à medida que todos os participantes da disputa política se reconhecem mutuamente os direitos de criar organizações, de expressão, de voto, de competir por cargos públicos, enfim, de todos os direitos característicos de uma ordem liberal. O eixo participação refere-se à proporção da população a que tais direitos e liberdade são garantidos. (SANTOS, 1993, p.27)

Diferente do processo vivido pela Europa, no Brasil as massas foram incorporadas à dinâmica competitiva antes mesmo da estabilidade do processo institucional. Esse seria um dos nexos causais da co-existência no país de uma legislação ‘avançada’, principalmente da nossa lei maior que chegou a ser designada por ‘Constituição Cidadã’, e de um sistema sócio-político instável.³³

Vemos, com essa análise que, tais como na estratégia da era Vargas de garantia de políticas trabalhistas visando à incorporação da participação em um processo institucional que ainda se formava, a incorporação de demandas sem o estabelecimento da liberalização foi um dos principais fatores que deram margem à instabilidade do processo político brasileiro. Como Santos argumenta: “*Em busca de arrefecimento do ímpeto participativo das camadas trabalhadoras urbanas, o governo revolucionário pós-1930 ofereceu-lhes o início de uma política social*”. Ou seja, “*política social protecionista em troca de domesticação política*”. (passim SANTOS, 1993, p.23). Ou seja, a política social deixou de servir como instrumento de integração política ao solucionar o problema da participação, passando a funcionar como política populista e criando obstáculo à institucionalização liberal e à estabilização democrática.

Comparando a condução da política social da América Latina com a dos governos de todas as democracias modernas, Santos expõe que nestes “*a política social- ingrediente do que se pode considerar o problema da redistribuição- é subseqüente à solução dos problemas de integração nacional (o eixo liberalização na terminologia usada aqui) e participação*”. E que, ao contrário dessa condução, na América Latina “*a política social- o problema redistributivo- não foi posterior à resolução dos dois problemas anteriores, mas utilizada precisamente como instrumento de engenharia política auxiliar na solução do problema de conciliar participação ampliada e baixa institucionalização*”. (passim, id, p.30)

Concluimos, então, que os problemas redistributivos brasileiros só deveriam ter ingressado na pauta política, após terem sido enfrentados e resolvidos os problemas de institucionalização da ordem liberal contemporânea e da participação ampliada das massas. Nesse momento cabe perguntar se existe algum efeito desse processo e do ímpeto legislativo no cumprimento da nova legislação da criança e do adolescente aprovada em 1990.

³³ A Constituição de 88 e a rápida mudança do seu *status* de lei avançada para o principal fator da ingovernabilidade do país contêm em si um grande paradoxo: aquela Constituição buscou incorporar na legislação o ideário social prevaletente do modelo Keynesiano, onde o Estado deveria assumir um papel preponderante que delineasse um ‘estado de bem estar’ no Brasil. Entretanto, tais definições e expressões de ordem social ocorrem justamente quando este modelo dos países capitalistas hegemônicos, principalmente os europeus, o *Welfare State*, entrava em crise e emergiram concepções liberais que propunham o fortalecimento do Mercado e a redução do Estado.

No Brasil, a partir da era Vargas, o descomedimento na criação de leis fez com que muitas legislações não conseguissem sequer serem conhecidas e, muito menos, usufruídas pelo conjunto total da sociedade. A criação de leis que não vigoram na prática compromete o engajamento cívico, causa um sentimento de indiferença à participação política, enfraquece o poder legislativo e os sistemas de garantia da preservação das regras societárias.

A crescente certeza na ineficácia das normas gerais como determinantes da conduta individual, associada à ignorância sobre os comportamentos possíveis, instauram a dinâmica de uma descrença e desconfiança generalizadas, abarcando, inclusive, pessoas e instituições cuja destinação é a preservação das normas [polícia, judiciário]. (*id.*, p.108).

Além de causar um efeito maléfico à cultura cívica do Brasil³⁴, o descrédito nas legislações que regem o país, no sistema judiciário e em outras instituições públicas cria no país várias soberanias concorrentes, fazendo com que a população transite, constantemente, de um sistema poliárquico³⁵ para um não poliárquico. Isso, ao seu turno, faz com que exista em nosso meio uma grande incidência de grupos alienados e indiferentes à política e à participação. Além disso, a cultura cívica Brasil se torna incongruente com a “*exuberante ‘morfologia poliárquica’ do país*” que contém um “*notável pluralismo organizacional, diversidade político-institucional e forte diferenciação social*”. (*passim, id.*, p.24).

O trânsito entre um sistema poliárquico e um não poliárquico fica comprovado quando se observa que os brasileiros ora lançam mão da lei e das instituições que a garantem, ora criam as suas próprias normas. “*Em uma palavra, a sociedade retorna ao estado da natureza hobbesiano, no qual inexistem normas gerais universalmente aceitas*” (*id.*, p.109). Num vai e vem, transitam de um extremo ao outro, saindo dos limites da poliarquia, pois “*o comportamento poliárquico existe, com certeza, mas imerso em enorme bolha de alienação e indiferença*”. (*id.*, p.98)

Devido ao *status* de regulação excessiva da ação coletiva, a última etapa deste capítulo girará a partir da seguinte reflexão: Em que medida essa relação com o sistema de leis afeta o modo como a legislação atual de proteção à criança e ao adolescente é vista e (não) cumprida?

³⁴ “*Por cultura cívica entende-se aqui, classicamente, o sistema de crenças, compartilhado pela população, quanto aos poderes públicos, quanto à própria sociedade em que vive, e quanto ao catálogo de direitos e deveres que cada qual acredita ser o seu. [...] Em suma, a cultura cívica indica o conjunto de expectativas que os indivíduos têm quanto ao governo, quanto aos seus concidadãos e quanto a si próprios.*” (SANTOS, 1993, pp.105,106).

³⁵ Poliárquico se refere a um sistema composto por elevado grau de institucionalização da competição pelo poder, com existência de legislação e regras claras, públicas e obedecidas, associadas à extensa participação política.

1.4. O ESTATUTO: MOBILIZAÇÃO COLETIVA E INDIFERENÇA SOCIAL

Não podemos deixar de salientar que ao contrário de outras normativas elaboradas de cima para baixo, a Lei 8.069/90 foi demandada pelo conjunto da sociedade civil organizada. E, ainda, que na sua criação, o Estatuto foi considerado não só como uma legislação ‘avançada’, mas também como um modelo para outros países. Rizzini, Barker e Cassaniga (2000) corroboram essa percepção ao afirmarem que o Brasil se destacou na aprovação, em 1990, de uma lei nascida de um amplo movimento nacional que reuniu diversos segmentos da sociedade e que já ganhava força, em 1988, com a inclusão de um artigo sobre os direitos da criança na Constituição Federal. Para esses autores, o estatuto é considerado uma lei avançada, principalmente, se for considerada a sua abrangência e as medidas progressistas que pressupõem maior participação da sociedade civil e a descentralização de poder na implementação da lei.

Naquele momento, a realidade democrática do Brasil dava a impressão de que a sociedade concorria em igualdades de condições na participação das políticas públicas e que os Conselhos Gestores podiam conseguir efetivar de fato as funções a eles destinadas. No entanto, esses canais de participação paritária surgiram, também, em meio a uma época onde a sociedade global passa a sofrer, além de uma ofensiva da política neoliberal, transformações radicais tanto nas relações sociais estabelecidas quanto nas suas subjetividades.

Como vimos anteriormente, na complexidade da Modernidade, por necessidade de sobrevivência ao ritmo dinâmico e a amplitude e profundidade com que as mudanças alteram as práticas sociais, o homem moderno está preso a confiar nos sistemas abstratos, principalmente nos sistemas peritos, dos quais pouco ou nada ele conhece sobre as suas especificidades técnicas e operacionais e sobre os conhecimentos de cada uma área objeto desses múltiplos e específicos sistemas peritos, tais como a saúde, a educação, a economia e o sistema judiciário.

É a confiança básica nessas instituições diversificadas e em seus especialistas que faz com que os indivíduos possam ter um pouco de segurança dentro da órbita abarrotada de dúvidas radicais em que ele gravita e do clima constante de tensão e incertezas sobre um amanhã seguro. Desta forma, a confiança básica é o elemento que determina se o indivíduo será ativa e recorrentemente afligido por tais ansiedades e qual a reação que nele será provocada.

Os dilemas provocados pela convivência em meio à marginalidade, à pobreza, à violência, ao desemprego e à precariedade dos serviços públicos de qualidade são aqueles que

mais provocam transtornos e dúvidas existenciais no cidadão comum. Para minimizar estes sentimentos frente às ações que serão desenvolvidas em busca de um mundo melhor ‘para todos’, os conselhos gestores de políticas públicas deveriam demonstrar competência para o exercício das funções deliberativas e de controle social para qual foram estabelecidos, favorecendo a confiança dos indivíduos nessas novas institucionalidades.

Tomamos emprestada a expressão de Giddens para identificarmos os Conselhos Gestores como Sistemas Peritos, pois que esses fóruns setoriais deveriam estar despertando a confiança das organizações e entidades da sociedade civil que representam ao desempenharem suas funções delineadas pela lei nº 8.066/90, pois esta ‘confiança’ é a chave do relacionamento entre sociedade civil e esses sistemas especialistas.

Além disso, por serem formuladores de direitos humanos universais, os seus conselheiros deveriam ser, no âmbito local, os principais especialistas e defensores da doutrina que rege a causa por qual trabalham e dos conhecimentos legais pertinentes a ela, devendo, especialmente, desempenhar o seu papel através da defesa de direitos e da construção de projetos coletivos transformadores. No entanto, sabemos que o funcionamento dos Conselhos Gestores, sujeito a obstáculos e incompreensões, não é tão simples como pode parecer. Além disso, questionamos a abrangência e efetividade do seu desempenho e exercício comprometido com o papel de especialista na sua área de sua atuação e com as ações de defesa de direitos.

Apesar disso, sabendo que na modalidade contemporânea de desamparo, dúvidas e ansiedades e da possibilidade de perversão do laço social que se abre onde aparentemente o ‘pai’ deixa de ser referência ‘vertical’, entendemos que o poder fraterno tem que se estabelecer garantindo a segurança à coletividade pelas ações desenvolvidas através da co-atuação e cooperação dos membros desse novo grupo marcado pela falência da função paterna. Com o estabelecimento da horizontalização promovida pela descentralização, municipalização, transferências de responsabilidades para a sociedade civil é a frátria que vai garantir a assunção e o cumprimento da lei.

Por isso é necessário que essas instituições sejam confiáveis e consideradas imprescindíveis na esfera da convivência local. Mas, a grande questão que colocamos é que *“os Conselhos não são virtuosos em si. Tornam-se virtuosos na medida em que são percebidos como espaços de decisão construídos pela capacidade efetiva de atuação da representação popular da coletividade”*. (CACCIA, 2000)

Apesar da necessidade de que esses conselhos tenham o respaldo e o reconhecimento público, a partir das reflexões que fizemos sobre o hibridismo poliárquico/ não-poliárquico, é

plausível a hipótese de que, tal como a execução da Lei nº 8.069/90 não está sendo cumprida na íntegra, também vem ocorrendo um descumprimento na delegação ‘real’ do poder de definir e controlar as políticas públicas nos fóruns de decisão.

Acreditamos que a morosidade e/ou mesmo o inadimplemento dessa determinação do Estatuto da Criança e do Adolescente também está relacionada intimamente com o histórico de outras leis e o excesso de regulamentos, comandos, diretrizes, planos que não foram efetivados nem cumpridos no Brasil.

A relação do descumprimento das normas do ECA com o excesso regulatório do país pode ser estabelecida também quando encontramos no Brasil algumas resistências à sua execução e vemos que, na prática, este estatuto é subutilizado, já que pouco se ‘lança mão’ dessa doutrina para cobrar do Estado a garantia dos direitos ali estabelecidos e, também, da aplicação de seus princípios.

O cumprimento da legislação, que é considerada avançada aos princípios da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito da Criança, ainda é um desafio no Brasil, principalmente quando se consideram as características históricas que marcaram as ações de atenção à criança e ao adolescente no país, cuja prática enfatizava os aspectos caritativos e repressivos em detrimento da garantia de direitos básicos de cidadania para grande parte da população infanto-juvenil. (BRASIL, 2003, p.7)

O direito de Proteção Integral, incorporado no Estatuto da Criança e do Adolescente, é constantemente substituído por comportamentos e ações excludentes, discriminatórias e transgressoras das prerrogativas garantidas pela legislação. Sob o império de várias soberanias concorrentes, tais como um sistema policial que ora protege ora transgride as próprias normas que deveriam fazer cumprir e a visão de um governo inoperante e ineficiente, atitudes como maus tratos de crianças, ausência de vagas nas escolas, o trabalho infantil e os ‘meninos e meninas’ na rua em situações de miserabilidade, passam a ser triviais no contexto brasileiro, apesar das determinações legais que proíbem tais práticas e situações. Isso fica bem visível, paradoxalmente, em locais que, mesmo participando do processo de escolha dos Conselheiros Tutelares, indivíduos deixam de denunciar violações aos direitos infanto-juvenis e procuram se proteger ‘num muro de silêncio’.

Também é notória, devido ao descrédito nos instrumentos jurídicos, nos órgãos da justiça e nas autoridades policiais, a existência de famílias responsáveis por crianças e adolescentes vítimas de algumas violações, tais como o abuso sexual, a discriminação e a negligência, que não costumam buscar os órgãos que têm a função de resguardar as suas vidas e defender os seus direitos garantidos.

As violações mais explícitas aos direitos infanto-juvenis que ocorrem principalmente nas grandes cidades, tais como a pobreza, a fome, a criminalidade infantil e o extermínio de ‘crianças de rua’, deveriam chocar toda a população brasileira, tornando-as inaceitáveis pelo conjunto da sociedade. No entanto, no lugar de um universo de responsabilidades compartilhadas que deveria vigorar num sistema democrático, encontramos situações de omissão, aceitação pacífica ou apoio implícito ou explícito a algumas dessas violações.

Diante da dor e do sofrimento causado pela miséria em que vivem crianças, nas ruas das cidades brasileiras, as multidões muitas vezes se incomodam não com a situação em si, mas com os problemas diários que essas vítimas da desigualdade social podem lhes causar.

Podemos também relacionar esse comportamento dos indivíduos que passam pela cidade e que parecem não perceber a miséria e os problemas alheios com os efeitos provocados pela vida na metrópole demonstrados por Simmel (1983) em sua análise sobre como a personalidade se acomoda nos ajustamentos às forças externas, em ambientes repletos de imagens inesperadas e súbitas que estão em constantes mudanças.

Para Simmel (*id*), o tipo metropolitano de homem desenvolve o intelecto de modo a proteger-se das correntes e discrepâncias que ameaçam sua ambientação externa. Isto faz com que ele deixe de reagir com a emoção e com os instintos e favorece a adoção de uma ‘atitude blasé’: a incapacidade de reagir a novas sensações, usada como uma forma da pessoa se autopreservar e acomodar-se ao conteúdo e forma da vida metropolitana.

Como o indivíduo metropolitano tem que autopreservar a sua existência por si mesmo, ele necessita adquirir um comportamento social negativo. Essa atitude mental dos metropolitanos, uns com os outros, é chamada de ‘reserva’ (uma atitude vista por alguns como uma atitude fria e desalmada). O aspecto interior dessa reserva exterior não é só a indiferença, mas também, uma leve aversão, uma estranheza e repulsão mútuas, que redundarão em ódio e luta no momento de um contato mais próximo. Assim, os indivíduos que se defrontam com os problemas sociais que encontram na cidade, passam a acreditar que ‘não podem fazer nada’ para reverter esta situação, pois necessitam de se ocupar dos próprios problemas.

Giddens (2002) também examina as diferentes reações diante do sofrimento alheio relacionadas aos processos adaptativos de sobrevivência gerados pela vivência constante sob os riscos. Uma delas é a aceitação pragmática: como muito do que se passa no mundo

moderno está fora do controle de qualquer um, tudo o que possa ser planejado ou esperado constitui ganho temporário.³⁶

Diante desse mundo de perigos e de riscos, equilibrando-se diante das profundas ansiedades que tais circunstâncias provocam em todo mundo, o indivíduo busca amparo psicológico no sentimento de que ‘não há nada que eu enquanto indivíduo possa fazer’. Com isso, em relação ao segmento social aqui focado, acabam banalizando o mal e atribuindo a causa do estado de miséria e marginalidade às próprias crianças e adolescentes ou à incompetência de seus pais ou responsáveis. Além disso, nos casos das rebeliões que ocorrem constantemente nestas entidades exclusivas para adolescentes internados, de forma absolutamente vulgar, observam através dos meios de comunicação as cenas de tortura e de matança como se eles assistissem a um filme ou programa televisivos qualquer, promovendo mais uma vez a ‘banalidade do mal’.³⁷

Vemos, também, que alguns brasileiros, apesar de muitas vezes não admitirem em público, também são a favor do extermínio dos ‘meninos de rua’ que estão em condições de marginalidade e, muitas vezes, nos mesmos casos citados das rebeliões nos sistemas privativos de liberdade, torcem para que haja uma ação policial violenta e rápida que promova a morte e aniquilamento daqueles ‘delinquentes juvenis’.

A violência contra as crianças que estão nas ruas perpetrada por policiais e grupos de extermínio e as torturas e maus-tratos promovidos por servidores públicos que atuam nas entidades destinadas a regime de internação de adolescentes infratores em medidas de privação de liberdade podem ser relacionados a tipos de comportamentos distintos.

Existem funcionários e agentes de coerção do Estado que, pela paixão instrumental pela atividade burocrática e rotineira, atuam na forma perversa da banalidade do mal, com maior ou menor entusiasmo, cumprindo as funções para qual foram designados por uma autoridade superior ou seguindo mecanicamente as regras impostas ‘informalmente’ pelo o próprio sistema. Apesar das atrocidades que executam, não são ‘monstros’ ou a encarnação do mal’, mas sim funcionários banais que desempenham suas obrigações sem se importar com

³⁶ Arendt (2000) também contribuiu para essa reflexão quando analisou o julgamento do nazista Adolf Eichmann. Ela indicou como o indivíduo ‘isolado’ nas multidões não tem a capacidade de sentir em comum e de pensar por si próprio. De forma desorientada, ele vê o mundo sem sentido e segue a vida de forma irreflexiva, não conseguindo distinguir o real do fictício. Ao individualizarem a responsabilidade pela questão social, se livram dos sentimentos básicos de coletividade e de compromisso com o outro, seguem suas vidas de forma tranqüila e desenvolvem instrumentalmente suas atividades diárias. Nesse sentido, se tornam exatamente como Eichmann foi caracterizado por Arendt, nem sádicos, nem pervertidos, mas terríveis e assustadoramente normais.

³⁷ O conceito de banalidade do mal expressa a confluência de capacidade destrutiva e burocratização da vida pública que seria a maior ameaça às sociedades, onde personagens insignificantes, cumpridores das regras, podem promover ações terríveis.

mais nada, ‘cumpridores da lei’ e que chegam a exibir uma imagem pública de respeitabilidade. Para Arendt, talvez a natureza de toda a burocracia “*seja transformar homens em funcionários e meras engrenagens, assim os desumanizando*”.

Mas também existem aqueles que consentem e participam voluntariamente dos atos abusivos contra a criança e o adolescente, praticados por autoridade policial na apreensão de menores infratores, por agente do poder público responsável pela sua guarda e vigilância ou mesmo por grupos de extermínios. Nesse sentido, o fazem não por obediência ou pressão, mas porque acreditam realmente que seus propósitos estão corretos e que esse tipo de ação violenta é necessário para erradicar as mazelas da sociedade. (GOLDHAGEN, 2000)

Segundo Rizzini, Barker e Cassaniga (2000), apesar dos ‘meninos de rua’ terem constituído o símbolo da pobreza e da injustiça social, devido a sua visibilidade e por trazerem incômodos aos mais favorecidos, existem milhões de crianças que vivem com suas famílias em condições subumanas de vida. Por isso as idéias de oportunidades iguais para todas as crianças e adolescentes podem parecer uma utopia em virtude da magnitude do problema e devido às limitações do orçamento público. Além disso,

A história do continente latino-americano é marcada por algumas das formas mais brutais de violação de direitos humanos, que vão desde o desrespeito às culturas nativas à imposição de valores, crenças e costumes. É uma história caracterizada por injustiças e desigualdades, que têm permitido muitos privilégios a uma pequena parcela da população às custas do sacrifício da maioria. Cada jovem que é visto desperdiçando o seu potencial nos países deste continente reflete esta história de profunda falta de humanidade. (RIZZINI; BARKER; CASSANIGA, 1999)

É nesse contexto de injustiça estrutural, de uma poliarquia instável e inconclusa e de uma atitude blasé em relação aos males sociais que o ECA em geral e os conselhos gestores em particular tentam cumprir suas funções.

No próximo capítulo avançaremos nesta análise examinando as inovações legais na área da criança e do adolescente e buscando confirmar se as mesmas conseguiram gerar rupturas significativas no modo de ver e tratar a criança e erradicar antigos preconceitos e estigmas. Devido à complexidade do tema da violação dos direitos infanto-juvenis, incluímos essa discussão também neste mesmo capítulo quando abordamos os avanços obtidos pela nova doutrina de atendimento à criança e ao adolescente e os retrocessos observados na política social em decorrência das mudanças ocorridas pela liberalização do Mercado e pela diminuição do papel do Estado.

CAPÍTULO II: A POLÍTICA SOCIAL E O PROCESSO DE MUDANÇA NO PANORAMA LEGAL RELATIVO À CRIANÇA E ADOLESCÊNCIA BRASILEIRA

Para que possamos aprofundar a compreensão sobre o controle social, os princípios participativos constitucionais e os espaços que foram abertos para que a sociedade civil brasileira delibere sobre as políticas públicas para as crianças e os adolescentes e se aproxime do acompanhamento e resolução dos problemas infanto-juvenis, o estudo que desenvolveremos neste capítulo examinará a Política para a Infância e a Adolescência em relação à Política Social como um todo, verificando também o papel dos movimentos sociais na criação da nova política de atendimento infanto-juvenil.

Ressaltamos que a Política para a Criança e o Adolescente está intimamente ligada à macro-política social brasileira e que as alterações provocadas no atendimento à criança e ao adolescente não podem ser compreendidas sem o entendimento das contingências históricas e econômicas que balizam o cenário atual das transformações societárias do mundo atual.

Além disso, como a Política Social vem sofrendo influências das relações sócio-econômicas estabelecidas em nosso país, fez-se necessário traçar os avanços e retrocessos desta política para entender aquela que faz parte do objeto de nosso estudo, pois, tal como disse Castel, é importante traçar uma história do presente como um

esforço de reentender o surgimento do mais contemporâneo, reconstruindo o sistema das transformações de que a situação atual é herdeira. Voltar-se para o passado com uma questão que é nossa questão hoje, e escrever o relato de seu advento e de suas principais peripécias. [...] porque o presente não é só o contemporâneo. É também um efeito de herança, e a memória de tal herança nos é necessária para compreender e agir hoje. (2003.p.23)

Neste estudo, optamos por promover uma narrativa histórica dividida em seções, onde inicialmente analisaremos a evolução da política social brasileira, percorrendo desde as primeiras interferências governamentais na regulação das relações sociais no Brasil até o

período contemporâneo, onde poderemos dimensionar o efeito da (re)introdução a partir dos anos 80 de políticas liberalizantes, privatistas e de mercado que causam um retrocesso dos patamares de cobertura que o sistema de direito de cidadania social, ou seja, a Seguridade Social, havia conquistado legitimamente com a Constituição de 88.

A partir daí, poderemos perceber, como essas alterações políticas e econômicas ocorridas nas últimas décadas e que deram início a uma espécie de ‘revolução silenciosa e passiva’ no Brasil, ‘fabricando consensos’ sobre o caráter imprescindível da ‘modernização conservadora’ proposta pelos organismos nacionais e internacionais em decorrência de determinações da política supranacional, acabaram por influenciar, também, a nova Política para a Infância e Adolescência que estava se estabelecendo.

Após a primeira seção deste capítulo, com a abordagem dos caminhos percorridos pela Política Social no Brasil, buscaremos, numa segunda seção, compreender a trajetória do atendimento à infância e juventude brasileira, avaliando os avanços no campo formal da legislação destinada à criança e ao adolescente, voltando nossa atenção para o surgimento dos espaços plurais de definição e controle de Políticas Públicas voltadas para essa área, os Conselhos Municipais de Direito.

A opção que fizemos por essa análise histórica da Política Infanto-juvenil, separada da macro-política social, justifica-se principalmente pela necessidade de promovermos um estudo mais detalhado do atendimento à criança e adolescência no Brasil e das doutrinas jurídicas que conduziram.

A última seção também se tornou imprescindível neste capítulo, visto que o novo direito da criança e do adolescente também foi fruto de um esforço sociedade civil brasileira que, naquele momento, soube se organizar e se mobilizar para garantir a emergência da normatização desses direitos e para vincular à legislação o estabelecimento de órgãos responsáveis pela gestão e controle das políticas públicas, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

Com as reflexões teóricas desenvolvidas no primeiro capítulo deste trabalho e após todos os subsídios que este capítulo histórico nos oferecerá sobre a Política Social, a Doutrina da Proteção Integral, o Estatuto da criança e do Adolescente, os Conselhos Municipais de Direitos e os movimentos organizados da sociedade civil, poderemos na análise empírica delineada no terceiro capítulo, buscar os nexos causais do atual estágio do Conselho Municipal de Direitos de Natividade/RJ, para enfim, traçarmos nossas considerações finais sobre as possibilidades de participação e controle social nessas arenas públicas.

2.1. O CAMINHO PERCORRIDO PELAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O ponto de partida para a reflexão que pretendemos suscitar inicia-se com a análise das medidas de Política Social nos anos 10 e 20, observando nesse período o caráter repressivo assumido pelo Estado em relação às demandas de obtenção de direitos sociais da população empobrecida.

[...] até 1930 a consciência possível em nosso país não apreendia a pobreza enquanto expressão da questão social. Quando esta se insinuava como questão para o Estado, era de imediato enquadrada como ‘caso de polícia’ e tratada no interior de seus aparelhos repressivos. Os problemas sociais eram mascarados e ocultados sob forma de fatos esporádicos e excepcionais. A pobreza era tratada como disfunção pessoal dos indivíduos. (SPOSATI *et al*, 1989, p.41)

Até essa época, o fenômeno da pobreza ficava a cargo, principalmente, dos organismos vinculados às igrejas, que, devido à idéia de ‘benevolência’ e de ‘caridade’ para com o próximo, acolhiam o pobre e o miserável em orfanatos, asilos ou hospitais, tais como as Santas Casas de Misericórdia ou os Depósitos dos Expostos (Casas da Roda).

As noções de Eugenia³⁸ e Degenerescência³⁹ prevalentes no Movimento Higienista também fizeram com que a sociedade se organizasse em Entidades Filantrópicas que passaram a ser responsáveis pelo binômio de atendimento médico-social da população miserável. Consagrou-se, nesse período, “[...] *uma relação invertida onde não é o Estado o pilar fundamental da seguridade social aos mais pauperizados, e sim, a ‘Sociedade Providência’.* É a rede de solidariedade social da sociedade civil a protagonista principal na atenção aos despossuídos e destituídos.” (SPOSATI *et al*, 1991, p.3)

Apesar de já existirem no período colonial alguns programas de natureza previdenciária, na forma de sociedades de ajuda mútua, é na década de 1920 que começam a se desenvolver as instituições assistenciais e previdenciárias a partir da ação estatal.

Em decorrência da ampliação da interferência do Estado no domínio da previdência, surge o Decreto-lei de autoria do Deputado Eloy Chaves, dispondo sobre a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) dos Ferroviários. As CAPs instituídas, então, tiveram como base uma previdência social organizada por empresas e dirigida para categorias específicas.

³⁸ Teoria de purificação da raça, visando evitar os caracteres psíquicos, físicos e culturais nocivos das raças ‘inferiores’.

³⁹ Teoria sobre a existência de desvios patológicos do tipo normal da humanidade que são transmitidos hereditariamente pelo uso de drogas, alcoolismo, doenças adquiridas ou mesmo pela influência do meio social.

Como não se estruturavam como organização pública estatal, sua criação dependia de negociações entre patrões e empregados.

Não se tratava de um direito de cidadania, inerente a todos os membros de uma comunidade nacional, quanto mais em condições de participar do processo de acumulação, mas de um compromisso a rigor privado entre os membros de uma empresa e seus proprietários. Ademais, a previdência de que se cuidava cobria apenas os empregados de uma só e mesma empresa, ou seja, o capítulo moderno da legislação social brasileira abre-se caracterizado, basicamente, por estabelecer uma dimensão extra nos contratos de trabalho, um novo tipo de *contrato social*, em que as partes contratantes abdicam de parcela da renda a que teriam direito no presente e por restringir o escopo do contrato aos participantes da comunidade mais elementar da sociedade industrial moderna, isto é, a empresa. (SANTOS, 1979, p.24)

Vale registrar, além da sua instalação no domínio privado e não na dimensão pública, a evidente intenção do Governo da época de dividir a classe trabalhadora em segmentos específicos e sem organização a nível nacional.

A partir do período de 30, houve uma época marcada por modificações radicais no plano econômico, político e social, onde as posturas ‘liberais’ do Estado do início da República vão sendo substituídas por atitudes mais intervencionistas, tanto nas finanças e na economia quanto nos ‘problemas sociais’.

Góis faz uma referência à chegada desse período e da Revolução de 30, indicando alguns traços característicos da vida nacional, enfatizando questões relacionadas à construção de um padrão de proteção social no Brasil, já que esse período “*afetou tantos padrões de acumulação prevalentes- colapso do modelo agro-exportador e vitória do industrialismo- como promoveu uma mudança considerável no trato com a questão social*”. (1993, p.46)

Certamente, com a derrota das doutrinas anti-industriais, verifica-se uma divisão de poder dos grupos tradicionais da economia com os setores ascendentes da burguesia industrial e comercial. Entretanto, uma série de problemas sociais e níveis alarmantes de pobreza, advindos das décadas anteriores, da República e do Escravismo, permaneceram no seio da sociedade e foram agravados pelas altas taxas de desemprego, pela ausência de saneamento básico das grandes cidades- com suas vilas superlotadas, suas favelas e seus cortiços e pela carência alimentar, incidindo em altas taxas de mortalidade infantil e na proliferação de doenças como a sífilis e a tuberculose. (*id*, p.52)

A constituição da base do sistema nacional de previdência com ingerência do Estado se deu, nesta conjuntura, a partir de 1933, com a criação dos Institutos de Previdência de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que eram, diferentemente das CAPs, entidades autárquicas, vinculadas através do Ministério do Trabalho.

No sistema do IAPs, todos os componentes das categorias profissionais eram filiados compulsoriamente e, nos anos 50, o Instituto de Aposentadorias e Pensões acabou reunindo as remanescentes Caixas de Aposentadorias e Pensões. (VIANNA, 1998, pp.131,132)

Desta forma, devido à necessidade da categoria profissional ser reconhecida legalmente como profissão pelo Ministério do Trabalho e da exigência de possuir sindicato regulamentado, o Estado passa a ser o regulador do acesso dos trabalhadores aos direitos sociais.

Com a lógica da estrutura sindical corporativa, a previdência tornou-se um instrumento de incorporação regulada, pois definia quem tinha o acesso e a garantia aos direitos que integravam o pacote da cidadania. Daí advir a concepção de ‘cidadania regulada’, já que as políticas sociais passam a ser estabelecidas na regulação ocupacional dos trabalhadores e não com base em valores políticos.

Cidadania Regulada se refere ao conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. (SANTOS, 1979, p.75)

De modo muito geral, pode-se dizer que até a década de 1960- período no qual se forma nosso sistema de proteção social e se organizam as estruturas básicas do nosso *Welfare State*-, a Seguridade Social evoluiu de modo imperfeito: restrito, incompleto e excludente. Assentou-se, como sabemos, nos grupos sociais mais estruturados, qualificados por uma maior capacidade de organização, negociação e pressão. Ficou de fora dos benefícios do sistema um amplo conjunto de grupos e pessoas: as populações do campo e das cidades, os trabalhadores do sistema informal e aqueles vinculados às vastas dimensões do subemprego. (NOGUEIRA, 2001, p.15)

A legislação trabalhista e previdenciária conferiu ao detentor do trabalho assalariado o *status* de cidadão, mas como esta não abrangia todas as esferas de trabalhadores, principalmente os rurais que se constituíam a grande maioria da população, surgiu a necessidade do Estado passar a atuar no atendimento às demandas sociais dos excluídos do sistema previdenciário.

Aqueles em situação de ‘cidadania invertida’, passaram a ter acesso à assistência social já que esta foi destinada para os não-cidadãos, ou seja, aqueles que não possuíam o reconhecimento e legitimidade social alcançado pela condição de assalariado.

A intervenção estatal na área social tornou-se essencial para regular as relações entre capital e trabalho, criando as bases para o desenvolvimento industrial, já que as organizações

existentes demonstravam fragilidade para a construção de políticas sociais orgânicas, estruturais e universais, tendo em vista a economia nacional voltada para o setor agro exportador e a demora do país em abolir a escravidão.

Diferente do que ocorreu nos países desenvolvidos, no Brasil foi o Estado que, a partir de 1930, impulsionou o processo de desenvolvimento industrial, através da política de industrialização substitutiva de importações. Ou seja, a intervenção estatal caracterizou-se pela estruturação do Estado Desenvolvimentista.

Em suma, no primeiro período varguista, a ‘questão social’ foi elevada à categoria de problema fundamental de Estado, instituindo-se uma política social que, no nível ideológico e político, servia como instrumento de defesa e promoção dos interesses da classe dominante.

A idéia de civilizar/domesticar as classes tidas como perigosas através das ações filantrópicas, da medicina social, da polícia e do judiciário passa a ser direcionada para a tarefa de ajustar ‘os trabalhadores do Brasil’ à nova ordem, através da ‘justiça social’. Não obstante, essa nova perspectiva também manteve os esquemas excludentes e discriminatórios, onde o critério de igualdade e o certificado de cidadão merecedor da tutela estatal era pautado no pertencimento corporativo, segundo a ideologia de outorga.

No regime em pauta, conduzir a população ao trabalho passa a ser uma estratégia de combate à pobreza. Aqueles que não possuíam profissão eram os demandatários da assistência social e, como não eram considerados cidadãos ‘sustentáculos da nação’ e sim indivíduos de ‘segunda categoria’, as intervenções a eles destinadas passam também a ser de ‘segunda categoria’.

A estruturação das políticas sociais no Brasil, sob a égide do desenvolvimento, absorve a remanescente cultura patrimonialista e coronelista e introduz elementos corporativistas e de cooptação dos trabalhadores através do populismo desenvolvido no pós-30.

Instaura-se, aí, um processo de hegemonização do capitalismo urbano-industrial, através de estratégias que procuravam reproduzir a ideologia do regime, centrada na concepção de soberania estatal, para fortalecer a idéia da legalidade do regime junto às massas populares urbanas e aos setores sociais urbanos.

Apesar de manter parte dos direitos civis necessários ao modo de produção e da vida capitalista, o Estado suprimiu a soberania e a representação autônoma das vontades coletivas da sociedade civil, desorganizando os movimentos sociais e incorporando ao Estado suas instituições representativas.

Com o fim do Estado Novo e a nova configuração política que se instalou, o movimento sindical passou a contar com a atuação dos sindicatos ‘paralelos’ e a agir com maior autonomia. No entanto, não conseguiu romper com a identidade construída e reconhecida no Estado autoritário. Tanto que, quando o crescimento do movimento popular foi percebido como ameaçador aos interesses gerais da burguesia, romperam-se as alianças com os segmentos liberais e, através do recurso a estrutura legal que ainda imperava e ao uso da repressão, os movimentos sociais foram controlados.

A crise de conjuntura em que a economia se vê lançada a partir de 1962 somada à democracia populista, onde os problemas sociais passaram a ter uma nova dimensão, escapando ao alcance dos instrumentos que vinham sendo usados com relativos êxito, dão margem para se efetivar o Golpe de 64 que, visando implementar uma nova fase monopolista de modernização capitalista, promoveu uma violenta intervenção no conjunto da sociedade civil, reordenando e ampliando a ação reguladora do corporativismo preexistente.

Já no período pós-64 ocorre uma forte expansão pragmática e circunstancial do Estado Brasileiro, combinada com uma apologia da iniciativa privada, em nome do crescimento econômico. Pressupunha-se, no período, que a expansão do setor econômico associada à estabilidade política daria a solução para o setor social.

Destaca-se, no entanto, que apesar do crescimento da receita da União em cerca de 80% na época, decresce a despesa com a administração direta ao mesmo tempo em que amplia o custo da administração indireta e descentralizada, administradora dos ‘fundos’, viabilizadores da alocação de recursos para programas de investimento e desenvolvimento. (BEHRING, 2000)

À época, foi criado o Sistema Financeiro de Habitação visando à cobertura do déficit habitacional principalmente para as camadas populares; implantou-se o Estatuto da Terra para fixar o homem no campo e foram desenvolvidos mecanismos de absorção intensiva de mão-de-obra urbana como forma de controle social e de viabilização de acumulação no setor de construção civil.

Apesar da intervenção estatal na previdência social ter excluído das decisões os representantes dos trabalhadores, o regime imprimiu velocidade à expansão da cobertura previdenciária. Em 1966, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), unificando, com exceção do IPASE, todos os institutos existentes até então e uniformizando os benefícios.

A dimensão social da época de 1967-70 concentrava-se na área da educação (com ações educacionais voltadas para a capacitação de mão-de-obra, atendendo à proposta

desenvolvimentista); na área da saúde (com a interiorização e regionalização dos recursos e da assistência médica, sanitária e hospitalar e com o combate às doenças transmissíveis a partir da criação do Fundo Nacional de Saneamento) e na área da habitação (com ações que beneficiavam as camadas médias).

Destaca-se também, a criação de um importante mecanismo de política social, o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), apesar de este funcionar principalmente para a captação de recursos para a habitação.

Ao longo dos anos 70, vale ressaltar que para o setor social foram estabelecidos mecanismos como o PIS/PASEP e feitos investimentos setoriais tanto na educação (através da criação do MOBRAL e da expansão de vagas para qualificação do trabalhador) quanto na saúde (com o desenvolvimento de programas preventivos de endemias e infra-estrutura de água e esgoto). Criou-se, ainda, um programa para atender o setor rural e determinou-se a inclusão dos empregados domésticos no sistema do INPS.

Não obstante, os benefícios sociais ainda eram entendidos como um produto futuro do desenvolvimento e da ‘grandeza nacional’. As políticas desenvolvidas favoreciam a acumulação impedindo a redistribuição e o modelo adotado só aprofundou a concentração de renda e não distribuiu as riquezas como prometido.

Reconhecendo, entretanto, a desigualdade na distribuição de renda, a concentração demográfica e a degradação ambiental, no período 1975-78, foram criados o Conselho de Desenvolvimento Social e o Programa dos Centros Sociais Urbanos, este com o objetivo de melhorar a qualidade de vida nas grandes cidades, com a realização de ações educativas, de lazer, assistência e saúde. Amplia-se, também, a atuação dos serviços sociais e o Ministério do Trabalho e Previdência Social é desmembrado.

O Ministério da Previdência e Assistência Social passa a ser a instituição dirigente do Sistema de Previdência Social, com função de supervisionar o coordenar o INPS e desenvolver programas de previdência e assistência social.

Como o Sistema de Previdência Social se encontrava em situação crítica devido ao crescimento dos gastos de atendimento médico do INPS, em 1977 é criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) na tentativa de reorganizar e racionalizar o sistema, sendo a LBA⁴⁰ “*encarregada de implantar e executar a política*

⁴⁰ Para Sposati *et al* (1985, p.45), a LBA foi a primeira instituição de assistência social reconhecida como órgão de colaboração com o Estado em 1942, cuja presidência era destinada às primeiras-damas da República e representava “a simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade - benefício/pedinte, conformando a relação básica entre Estado e classes subalternizadas”.

nacional de assistência social, bem como orientar, coordenar e supervisionar outras entidades executoras dessa política”. (FLEURY, 1991, p.64)

Sob pretexto da redistribuição mediante a ampliação do acesso aos serviços, o Plano Nacional de Desenvolvimento instituído na gestão do Presidente Figueiredo (1979-85) abriu possibilidade de investimentos privados nos setores de saúde e educação. Apesar da necessidade de alteração na distribuição de renda, o modelo econômico proposto por esse plano que também previa a manutenção do crescimento e o pagamento da dívida externa, não alterou a situação desfavorável da classe trabalhadora.

Apesar da intermediação de interesses estabelecida no Brasil no pós-30, baseada no corporativismo estatal, ter prevalecido até o final do período ditatorial militar e do gradativo fortalecimento da sociedade civil, que deu base para a construção do paradigma de cidadania plena nos anos 80, ter ocorrido apenas ao término do governo militar, verifica-se que os processos mais profundos ocorridos no estado brasileiro, com forte repercussão na sociedade, e de caráter ‘modernizante’, foram marcados pela ausência de democracia, ou seja, a era Vargas e a Ditadura Militar pós-64.

O início da ‘Nova República’ se deu num contexto de crise econômica e de instabilidade. Os planos econômicos desenvolvidos não surtiram efeitos positivos a médio e longo prazo, o que ocasionou, no fim do primeiro governo democrático, um déficit social maior do que aquele dos primeiros anos democráticos.

Em relação à Política Social, essa se apresentou contraditória, pois apesar de ter adotado uma retórica progressista que criticava a centralização, a fragmentação, a burocratização, o caráter regressivo do financiamento e os recursos baseados em fundos sociais, manteve a tradicional prática social, reforçando o padrão assistencialista e clientelista.

A Constituição de 88 veio apresentar grandes avanços em relação aos direitos sociais que apontavam para a construção de um Estado de Bem-Estar provedor da universalização dos direitos sociais, configurando o Estado como o agente central na reprodução social e na gestão das políticas sociais.

Conforme o artigo 195 da Constituição/88, a Seguridade Social passa a ser financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito federal e dos municípios, e das contribuições dos empregadores, dos trabalhadores e sobre a receita dos concursos de prognósticos.

A Assistência Social também passou a ser reconhecida como área da Seguridade Social, ao lado da Previdência e da Saúde, sendo que um dos seus objetivos, inscrito no artigo

203 da Constituição, é a garantia de proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice.

Saúde, previdência e assistência social, eis o tripé constitutivo da seguridade social brasileira, que se propõe universal, uniforme e equivalente para populações rurais e urbanas, irreduzível em seus benefícios, com caráter democrático e descentralizado de gestão. Porém cada um desses elementos particulariza ou seleciona, como demanda, um segmento da população brasileira. Assim a saúde é direito de todos [art.196]; a previdência social atende aos que lhe são contributivos [art. 201]; a assistência social é prestada aos necessitados [art. 203] ou aos desamparados [art. 6º]. (SPOSATI, 1991, p.7)

Leis complementares vieram, posteriormente, regulamentar artigos constitucionais e consolidar, institucionalmente, os avanços conquistados em suas áreas de atuação. Isso ocorreu de forma emblemática na saúde oportunizando a criação da Lei Orgânica de Saúde (LOS); na assistência social, com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e na área da infância e adolescência, com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Nos anos 90, com o choque promovido pela surpreendente vitória do Presidente Collor, tendo em vista que “*la conducta de los diversos sectores de la sociedad afecta lo que ocurre em la esfera política*” (EASTON, 1969, p.226), os partidos de esquerda e os movimentos que lutavam por uma mudança político-econômica e social do Brasil pareciam ter sido neutralizados.

No entanto, voltaram ao cenário de lutas com as denúncias de corrupção no governo, demonstrando o crescimento de um repúdio da sociedade às práticas patrimonialistas historicamente existentes no estado brasileiro.

Com o decorrente processo de *impeachment* do presidente eleito, ocorre no plano institucional uma tentativa política de articulação de centro-esquerda visando a sustentação política do seu substituto.

Em novo pleito eleitoral, as propostas de governo da esquerda tentam ascenderem ao poder, mais uma vez se elege, em primeiro turno, um presidente apoiado por partidos que congregam traços tradicionais, oligárquicos e clientelistas.

Dessa forma, a política que passou a ser colocada em prática, apresentou forte orientação neoliberal: privatizações, reformas, enfraquecimento da intervenção social do Estado, dentre outras.

Por sua vez, a política social que passou a ser desenvolvida, em detrimento dos avanços constitucionais, ficou subordinada à lógica da estabilização monetária e à idéia de redução do Estado. Afigurou-se contrária ao novo padrão constitucional, antes mesmo deste

se estabelecer. Foram desenvolvidas ações focalizadas, fragmentadas e medidas de caráter assistencialista e filantrópica.

Veremos, de forma mais detalhada na próxima divisão desta seção, como, após um contexto caracterizado pela luta por direitos especialmente na área social, o cenário brasileiro passou a apresentar um eixo central de contradição. Ou seja, apesar de ter se construído um padrão legal de política social baseado na lógica do *Welfare State* universalista, em decorrência das mudanças ocorridas na sociedade capitalista e da hegemonia liberal-conservadora foram impostos limites ao desenvolvimento desse modelo.

Entretanto, apesar de ressaltarmos na próxima parte deste trabalho que no Brasil se desenhou um cenário de leis extremamente avançadas num Estado de forte perfil autoritário, patrimonialista e de tradição assistencialista, não estamos deixando de reconhecer os avanços obtidos com a garantia da existência dos mecanismos de democracia participativa, dos conselhos deliberativos, da municipalização do atendimento, da descentralização político-administrativa, da universalização dos direitos sociais e do entendimento de que os direitos sociais devem ser garantidos pelo Estado.

Concordamos com o argumento de Falcão de que, no Brasil “*é o Estado assistencial que impera*” (1991, p.115), visto que este país trata a pobreza de forma compensatória, não se assenta em pactos e sim em alianças conjunturais, é frágil, impotente e demanda a participação da sociedade civil e do próprio pauperizado na cooperação da produção dos serviços sociais.

Entendemos, no entanto, que as leis que complementaram a Carta Magna, principalmente a LOS, a LOAS e o ECA são marcos para a construção de um Estado Providência, pois este “*tem sua racionalidade no paradigma dos direitos sociais extensivos a todos os cidadãos da nação*”. (*id*, p.120)

2.1.1. O Retrocesso das Políticas Sociais na Conjuntura das Reformas

Como veremos a partir de agora, no final do século XX e nos primórdios do novo milênio, o Brasil se viu permeado por um ‘processo de modernização conservadora’, ajustando-se passivamente às tendências do capitalismo, onde um projeto de reforma passou a mudar o perfil socioeconômico e repercutir em efeitos regressivos para a maioria da população e, conseqüentemente, para aquela parcela mais jovem, visto que “*mudanças nas esferas econômica, política e social, inevitavelmente, afetam a vida das crianças e dos adolescentes*”. (ZAKARIA, 2001, cit in RIZZINI, 2004)

Visando superar os desequilíbrios macroeconômicos, financeiros e produtivos surgidos nos anos 70, desde a década de 80 reforça-se a idéia da centralidade do mercado no âmbito das reformas do Estado e os países de economia periférica vêm implementando ações sugeridas pelo programa de ajuste estrutural proposto pelas agências financeiras internacionais, passando a sentir, a partir dos anos 90, seus efeitos e conseqüências.

Apesar das idéias econômicas vigentes de ‘(re)introdução de políticas liberatizantes, privatistas e de mercado’, atribuem ao Estado grande parte da crise do próprio capital, enfatizando a necessidade de se estabelecer profundas mudanças na sua estrutura institucional, organizativa e de atuação.

Para o Banco Mundial, por exemplo, a forma de atuação do Estado não é condizente com as exigências da economia globalizada, já que as mudanças tecnológicas ampliaram as funções do Mercado, o que obriga a nação a assumir novas competências.

A partir dessa perspectiva, o Estado é classificado como ineficaz, inepto, ineficiente e responsável pelo déficit público. Esse discurso tenta “*designar a crise estrutural do estado e cimentar a cultura que distorce e destrói a necessidade de sua existência*”(SIMIONATTO, 2000, p.12). Fortalecem a seguinte dicotomia onde Público é tudo que é ineficiente, aberto ao desperdício e à corrupção e Privado é a esfera da eficiência e da qualidade. A meta perseguida pelo governo deve ser a modernização, a reconstrução e a reforma do Estado.

Nesse contexto, as recomendações sugerem que, no âmbito do Estado, devem ser promovidas ações para delimitar o seu tamanho para que se torne mais eficiente nas suas tarefas e mais barato, aliviando o custo que incide sobre as empresas nacionais que concorrem internacionalmente. O Estado deve se encarregar apenas das funções essenciais (justiça, segurança interna e relações exteriores), repassar para o setor privado as políticas públicas de saúde, educação, previdência e assistência e propiciar maior liberdade à iniciativa privada e individual.

A Sociedade Civil, ignorada pelo Estado como esfera de interlocução e atravessada pela racionalidade do Mercado, passa a representar os interesses de instituições privadas que negam a existência de projetos de classe diferenciados. Ela se torna um mecanismo institucional de controle das ações governamentais através da descentralização e passa a ter a responsabilidade no encaminhamento de projetos de intervenção das novas expressões da ‘questão social’, realizando parcerias de toda a ordem.

Com todo esse processo, a (des)responsabilização social do Estado também passa a ser efetuada através da tática do apelo à Solidariedade Social, da (re)filantropia, depositando a responsabilidade pelo sucesso das ações públicas na própria sociedade.

Com a privatização do Estado, o Mercado é defendido como o lugar da garantia da eficiência e da eficácia. É a esfera que propicia um controle mais geral e automático, onde a concorrência passa a ser o melhor controle, aquele que traz os melhores resultados com os custos mais baixos. Oculta-se que a superioridade hierárquica do Mercado é fundamental para desmobilizar o envolvimento da sociedade, pois o individualismo da administração gerencial tenta suplantar as ações de natureza coletiva. Procura reorganizar a oferta e a gestão das políticas sociais segundo a sua ótica e de acordo com a cultura de focalização.

Dessa forma, o Brasil, cada vez mais passa a incorporar determinações da política supranacional efetivadas através de reformas que implicam novamente a introdução no Brasil de políticas liberalizantes, privatistas e de mercado, acompanhadas de profundas mudanças na estrutura institucional, organizativa e de atuação do Estado, para torná-lo mais barato.

Permeadas pelas idéias da sua ineficácia, da sua incidência nos estratos de maior renda e da causa primeira do déficit público, as Políticas Sociais passam também a ser o alvo preferido do ajuste estrutural do governo. As recomendações dos organismos internacionais são, além da Reforma do Estado ser orientada para o Mercado, o abandono dos instrumentos de controle político e a restrição da alocação de recursos públicos, principalmente na área social, racionalizando os investimentos nessa área, diminuindo as funções estatais e fortalecendo as ações de natureza privada.

O Banco Mundial argumenta que as políticas públicas devem contribuir para a redução da pobreza e da desigualdade e que elas são uma forma de assegurar que o crescimento seja compartilhado por todos. Verifica-se, aí, o caráter compensatório atribuído a elas, segundo uma perspectiva focalista que atende aos seguimentos mais vulneráveis, em detrimento da universalização. Mesmo o Estado tendo ainda um papel essencial para o processo de desenvolvimento econômico e social, não lhe compete mais atuar como agente direto do

crescimento, devendo, segundo o Banco Mundial, ser apenas um “*sócio, elemento catalizador e impulsionador desse processo*”. (SIMIONATTO, 2000, p.13)

Como visto, em países como o Brasil, onde o Estado de Bem Estar-Social não chegou a ser plenamente consolidado, as políticas universais sofrem perdas irreparáveis, deixando a população ainda mais fragilizada, pois, a partir da Reforma do Estado, com a delimitação do campo da intervenção estatal, através da passagem de um modelo universalista para programas de compensação social, as Políticas Sociais passam a compreender as seguintes características: Focalização, Descentralização e Privatização.

A Focalização pressupõe que os recursos públicos devem ser concentrados em setores de extrema pobreza, perseguindo os seguintes objetivos: Eficiência, eficácia e metas quantitativas. Apesar do combate à burocratização e à ineficiência do gasto social ser um objetivo apregoado pela Descentralização de modo geral, esse princípio se refere a ações diferenciadas de acordo com a sua abrangência. Na esfera Nacional, a descentralização pretende a transferência de formas de gestão e decisão para os estados e municípios. A nível local, ela pressupõe a participação das organizações não governamentais, instituições filantrópicas, comunitárias e empresas privadas. Já a Privatização prevê o deslocamento da produção de bens e serviços da esfera pública para a privada.

Em resumo, para minimizar os custos sociais do processo de ajuste estrutural, atendendo aos interesses do Mercado, foram concebidas políticas focalizadas de ‘compensação social’, implementadas através de programas assistenciais de gestão descentralizada. As políticas sociais públicas passaram a ser delineadas através de um modelo seletivo de proteção social e vistas como o alvo prioritário das privatizações que favorecem a sua deslegitimação através da restrição para o seu financiamento, da dinâmica perversa do Mercado, da diminuição de Recursos Humanos para operá-las e da redução da Esfera estatal.

Percebemos nesse contexto que essa nova concepção de política social se torna mais distante das propostas universalizantes e de afirmação de direitos, à medida que tal política também foi subordinada “*à lógica do mercado, à contenção de custos, à redução do papel do estado, à transferência direta das ações para indivíduos, organização da sociedade civil e comunidades, e à focalização de programas para os segmentos mais pobres da população[...]*”. (id, p.28)

Além da além da idéia artificial de combate à pobreza observadas na nova política social, os impactos mais relevantes que vêm ocorrendo no âmbito da Seguridade Social foram também analisados nesse trabalho e serão objeto do próximo componente desta dissertação.

2.1.1.1. Os Impactos das Reformas no Âmbito da Seguridade Social

A Seguridade Social Brasileira engloba as ações em Saúde Pública- como direito de todos, Previdência- atendendo aos seus contribuintes e Assistência Social- prestada aos desamparados e ou necessitados. No Brasil a política de atenção à Saúde é apenas teoricamente universal, pois na prática concreta, antes de se consolidar totalmente, vem sendo cada vez mais comprometida pela diminuição do papel do Estado segundo as necessidades requeridas pelo ajuste e pelas orientações do Banco Mundial, centradas na descentralização, na focalização e, principalmente, na ampliação do setor privado na área.

Uma das maiores críticas ao sistema brasileiro de saúde pública, segundo o Banco Mundial, é o modelo de assistência centrado no cuidado hospitalar e ambulatorial e exames de alta tecnologia, com pouco investimento em saúde preventiva. Sendo, ainda, os gastos governamentais desproporcionalmente destinados aos ‘ricos’ na forma de assistência gratuita ou de baixo custo em hospitais públicos sofisticados.

Três eixos centrais para a política de saúde vêm sendo indicados pelo Banco Mundial: melhoria da saúde das famílias, com ênfase na instrução da mulher; programas preventivos voltados ao combate de doenças infecciosas e de risco e o estímulo à participação da iniciativa privada na oferta de serviços clínicos. O Banco Mundial, classificando os serviços públicos de saúde como de baixa qualidade, ineficiente, iníquo e com recursos mal alocados, ressalta a importância de uma reforma que vise o controle orçamentário, novas alternativas ao cuidado hospitalar, desestímulo à demanda por serviços médicos, ao consumo de medicamentos e aos exames complementares.

Esse órgão mundial vem pressionando para que a agenda política do Estado execute apenas a atenção primária, através de um pacote básico de serviços clínicos e de saúde pública, deixando a oferta dos serviços de alto custo e as doenças crônicas e epidemiológicas que representam um gasto elevado, a cargo do Mercado, ou seja, daqueles que podem comprá-los. A orientação é de que a escolha do governo deve assegurar prioridade para as doenças infecciosas que afetam principalmente pobres e crianças. Assume-se “*o falso pressuposto de que aos pobres é suficiente uma cesta básica de programas preventivos, pois fazem parte de classes mais expostas às doenças infecciosas e parasitárias[...]*”. (op cit, p.18)

A idéia de estabelecer um pacote de benefício padrão, além do estabelecimento de prioridades de financiamento para serviços e o desenvolvimento de experiências de copagamento, ou seja, medidas restritivas e privatizantes, rompe claramente com os princípios da universalidade, da integralidade e da equidade estabelecidos na Constituição de 88.

No caso da Previdência Social, de acordo com a legislação brasileira, essa é assegurada enquanto direito aos trabalhadores e compreende a garantia de uma rede mínima de amparo social que proteja o beneficiário frente à contingência de riscos sociais, enfermidades, velhice, invalidez e morte.

Como envolve as principais instituições de serviços de saúde e os fundos de pensão que controlam um montante significativo de recursos financeiros, a Previdência Social foi também um dos alvos centrais das idéias reformistas e moveram o esquema básico da seguridade social do financiamento e provisão públicos para a administração privada; de um esquema integral para o seguro separado para contingências específicas e da solidariedade para o individualismo.

Ou seja, a Reforma da Previdência substituiu o esquema de pagamento continuado, até então administrado publicamente pelos sindicatos, por contas de aposentadoria individual, controladas por empresas privadas e da redistribuição e dos direitos iguais entre segurados para a equivalência entre o prêmio e habilitações.

No Brasil, em 1998, a Emenda Constitucional nº 20 alterou de forma significativa o sistema previdenciário brasileiro. Acabou com aposentadoria por tempo de serviço prevista na Constituição e instituiu o Sistema que articula idade e tempo de contribuição (estabelecendo um mínimo de 60/55 anos de idade e 35/30 de contribuição e fixando um pedágio sobre o tempo necessário para requerer o benefício).

Em 1999, a Lei nº 9.876 alterou o cálculo do valor dos benefícios, instituindo o 'fator previdenciário tábua da vida' que inclui, para efeito de aposentadoria, a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição. Essas medidas incidem diretamente sobre as aposentadorias por tempo de serviço, atingindo, principalmente, os segmentos mais pobres.

A intervenção estatal não se limita apenas à reforma da legislação, mas subsidia a privatização com dinheiros de impostos. A transferência de fundos públicos para grupos financeiros privados e o controle de grandes estoques de capital acabam por conferir a essas instituições nacionais e transnacionais um poder econômico e político imensurável.

Em 2003, o Presidente Luiz Inácio da Silva também enviou ao congresso seu projeto de reforma da previdência com propostas de mudanças de regras que atingem principalmente os servidores públicos, tais como: contribuição dos inativos de 11% do que ganham acima de um limite; aumento da idade mínima de aposentadoria; fixação de um teto para o setor público; diminuição dos benefícios para quem se aposenta antes do tempo e contribuição para uma previdência privada para aqueles que desejam se aposentar com um piso mais de acordo

com o auferido na ativa. Após embates travados principalmente com o Judiciário e com os Militares, finalmente seu projeto foi aprovado após algumas reformulações.

Considerando, agora, a Assistência Social no Brasil, apesar do importante papel da LOAS ao complementar o dispositivo constitucional e lhe garantir o *status* de política social pública, incluindo-a na esfera dos direitos sociais que devem ser garantidos pelo Estado, está vem se apresentando também contraditória.

A Assistência deixou de pertencer ao campo da beneficência, do assistencialismo, da dádiva ou do favor para se inscrever definitivamente no campo do direito da cidadania social. Porém, segundo Sposati, usa ainda um critério particular para definir sua demanda: o mérito ou o valor da necessidade. (1991, p.7)

Na área da Assistência Social podemos dizer que na medida em que a população pobre passou a significar uma ameaça em termos de ‘fratura social’, pois os dados indicam um crescimento daqueles que detêm a maior parte da riqueza, mantendo-se a tendência de concentração, o Banco Mundial passou a incentivar os programas de combate à pobreza através da idéia de focalização das políticas sociais públicas.

Ocupando-se dos efeitos e não das causas da pobreza, as propostas de focalização das políticas sociais públicas ignoram as externalidades sociais positivas produzidas pelas políticas de alcance universal, não discutem as insuficiências nem o alto custo do setor privado, baseando suas avaliações em critérios estáticos, sem considerar os problemas e a dinâmica de distribuição da riqueza ou a própria situação de pobreza. (VUOLVO & BARBEITO, 1994, *apud* SIMIONATTO, 2000, p.33)

Segundo esses novos parâmetros, a pobreza e a desigualdade devem ser atacadas a partir de três frentes: concentração dos gastos públicos nos pobres, ampliando a oferta de serviços sociais e econômicos básicos e reduzindo as restrições sobre a demanda (Ex. Bolsa-escola); prestação de serviços de boa qualidade, através de uma boa administração pública; participação de comunidades e famílias pobres na escolha e implantação dos serviços e sua monitoração, visando uma co-responsabilidade.

Nesse íterim, são desenvolvidos programas meramente emergenciais, de cunho assistencialista e clientelista, que enfatizam as ações governamentais nos segmentos populacionais mais pobres, tal como o Programa Comunidade Solidária lançado no Governo de Fernando Henrique Cardoso.

Voltados para uma modalidade de assistência arcaica, esses programas, sobretudo por estarem desarticuladas de ações mais amplas que sejam capazes de corrigir as distorções

estruturais presentes na nossa sociedade, acabam deslegitimando a política de Assistência Social reconhecida no Brasil enquanto direito. (CAMPOS, 1995, *apud op cit*, p.29)

Dessa forma, as políticas sociais são atingidas na sua estrutura por meio de uma reforma que induz a uma modernização conservadora e ao retrocesso dos patamares de cobertura que a Seguridade Social havia conquistado legitimamente.

Na verdade, as políticas sociais passam a concentrar-se em programas assistenciais, com o objetivo de compensar os efeitos negativos das políticas econômicas restritivas. A focalização nos seguimentos pobres não tem levado em conta que nesses países, o crescimento da pobreza tem atingido taxas alarmantes e representam mais da metade da população sem ocorrer a contrapartida de investimentos financeiros e cobertura dos programas para erradicá-la. (SIMIONATTO, 2000, p.35)

Através da redução do gasto e do financiamento do setor social, a Política Social é reduzida a mecanismos compensatórios mínimos. Com o esvaziamento do orçamento dos setores sociais, com cortes em programas destinados aos segmentos de classe mais subalternizados e com menor poder de pressão, a expansão dos serviços é inviabilizada e produz a sua saturação pelo excesso de demanda. Vê-se, então, que o princípio da universalização dos mínimos sociais vem sendo substituído pela focalização em segmentos das classes pauperizadas, excluindo-as cada vez mais do acesso aos direitos que lhe são conferidos pela Lei Orgânica da Assistência Social. Entretanto, como proposta para a efetivação do paradigma da universalização do direito à proteção social fundada na cidadania, superando as idéias tutelares e de assistencialismo, organiza-se a implantação do Sistema Único da Assistência Social - SUAS.⁴¹

Como pudemos observar, no Brasil, além da existência de um contexto de ‘simulacro de democracia’ oriundo de uma trajetória histórica de ações clientelistas e assistencialistas e das relações sócio econômicas estabelecidas no país, a Política Social sofreu influências políticas e econômicas que fizeram com que algumas vezes o caminho percorrido por ela e por seus mecanismos de proteção fosse desconstruído. Veremos, na próxima seção deste capítulo, se as intervenções repressivas, regulatórias e assistencialistas que atingiram o frágil direito de cidadania que vinha sendo construído na prática a duras penas e que foi substituído por ‘atestados de pobreza’ necessários ao acesso aos precários serviços públicos, também interferiram na Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente.

⁴¹ O SUAS tem como base de suas ações o princípio da territorialização, tanto em termos de planejamento quanto da execução das políticas sociais. A grande expectativa deste sistema único é a composição de uma única rede de serviços, constituída por duas esferas de atendimento: uma rede socioassistencial básica e uma rede socioassistencial especializada, além da reorganização do processo de implementação dos benefícios socioassistenciais de transferência de renda.

2.2. A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA PÚBLICA À INFÂNCIA E JUVENTUDE

Entendemos que o estudo da trajetória rumo ao status de prioridade absoluta, alçado com a Doutrina da Proteção Integral e a legislação que caracteriza a criança como ‘sujeito de direitos’, e a análise dos avanços e retrocessos obtidos nesta área são imprescindíveis para “*compreender e agir hoje*”. Visto que,

o cumprimento da legislação, que é considerada avançada aos princípios da Convenção das Nações Unidas sobre o direito da Criança, ainda é um desafio no Brasil, principalmente quando se consideram as características históricas que marcaram as ações de atenção à criança e ao adolescente no país, cuja prática enfatizava os aspectos caritativos e repressivos em detrimento da garantia de direitos básicos de cidadania para grande parte da população infanto-juvenil. (BRASIL, 2003, p.7)

Por isso, ao tentarmos desvendar a dinâmica dos Conselhos Municipais instituídos pela Constituição e pela lei nº 8064/90, achamos importante buscarmos, nesta etapa do trabalho, delinear a trajetória da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente que, caminhando junto com a história da macro Política Social do Brasil, também foi permeada por intervenções repressivas, clientelistas, assistencialistas e tuteladoras.

A partir deste estudo foi possível verificar que a maneira de encarar e tratar a infância brasileira sofreu influência de várias correntes políticas, filosóficas e sociológicas, merecendo destaque as três doutrinas que conduziram o tipo de atendimento à criança e ao adolescente, a saber, Doutrina do Direito Penal do Menor, Doutrina da Situação Irregular, Doutrina da Proteção Integral.

Na história da proteção à infância e juventude brasileira, percebe-se que, antes das três doutrinas citadas, as primeiras iniciativas de atendimento a crianças e adolescentes em situação de miséria e abandono no período colonial e em quase todo período imperial, foram desenvolvidas em nome da catequese e da caridade religiosa, seguida pela filantropia privada, através das instituições filantrópicas fundadas principalmente por médicos higienistas, não obstante a falácia da eugenia e degenerescência, que objetivavam comprovar suas teses, através de uma prática pautada em métodos científicos de educação, saúde e higiene.

Iniciando a análise proposta nesta subdivisão do trabalho, constatamos que foi a partir das primeiras décadas da Colonização do Brasil que se iniciou a problemática da questão da miséria e abandono de crianças em decorrência do desordenamento das famílias nativas, já que os índios, escravizados, castigados e marcados a ferro, eram vendidos e afastados de seus familiares, inclusive de seus filhos.

Pela visão dos Portugueses, calcada na sua cultura e religiosidade, os índios viviam em heresia e seu modo de viver era considerado selvagem e inconcebível para a condição humana, faltava-lhes ‘fé, rei e lei’. Seguindo esses preceitos, para afastá-los das tradições e costumes ‘pecaminosos e bárbaros’ do seu povo, isolando-os da influência dos pais e facilitando a assimilação da cultura e religião portuguesa, deu-se início a separação de crianças índias e negras de seus progenitores, através da intervenção dos colonizadores e com a ajuda dos padres jesuítas.

O ano de 1551 foi “*o marco do início do recolhimento de crianças ‘desvalidas’, por parte da igreja no Brasil*” (BOSI, 1992, p.180), sendo fundada a primeira casa de recolhimento de crianças. A partir daí, outros colégios e casas de recolhimento foram criados para servir aos objetivos da catequese, educando os filhos de índios e mestiços segundo seus princípios culturais e religiosos.

Em decorrência da miséria dos pais, diversos recém-nascidos eram expostos mortos ou seriamente adoentados nas Rodas dos Expostos das Instituições Religiosas, com a única finalidade de terem um enterro digno. Muitos escravos também entregavam seus filhos à Roda⁴², na esperança que fossem livres e não sofressem os castigos que eles mesmos sofriam.

Esse tipo de instituição se alastrou pelo Brasil e passou a ser utilizada também por outros motivos, tais como: separar os filhos recém nascidos das escravas para que os senhores pudessem alugá-las como ama de leite ou para evitar despesas com a criação dos filhos de escravos e, ainda, devido às epidemias que dizimaram famílias e deixaram crianças órfãs.

A partir do século XVIII uma das preocupações da sociedade e das autoridades passa a ser o incremento do abandono intencional dos filhos recém-nascidos nas ruas e nas portas das casas, das igrejas e dos conventos. Para resolver a situação emergente que se iniciou foi criada a Primeira Roda dos Expostos do Brasil, mantida pelas Santas Casas de Misericórdia.

Com o advento da lei do Ventre Livre, também cresceu o número de crianças entregues aos Depósitos dos Enjeitados ou Casas da Roda.

Fazendo uma referência negativa ao uso da Roda, Pereira afirma que “*contudo a Roda mostrou-se uma alternativa paliativa, tendo em vista a complexidade da realidade e sua ineficácia, haja visto, por exemplo, o alto índice de mortalidade entre as crianças que nela davam entrada*”. (1998, p.12)

⁴² A Roda era um tipo de engrenagem rotativa, anexa a um asilo de crianças, que permitia a preservação da identidade daquele que abandonava, preservando a honra da família, já que na sua maioria eram filhos de relações sexuais fora do casamento e consideradas ilícitas pela sociedade da época

A postura oficial do atendimento à infância brasileira, especialmente nas últimas décadas do século XIX até a primeira década do século XX, pautou-se na Doutrina do Direito Penal do Menor, sob a inspiração do Código Penal Imperial de 1830. Segundo essa Doutrina, o ‘menor’⁴³ só passava a ser responsabilidade do estado quando era vítima ou agente de algum tipo de delito penal.

Segundo o Código Penal do Império, a idade penal estipulada era de 14 anos. No entanto, apesar dos menores infratores entre 14 anos e 18 anos serem considerados criminosos, a sua pena era atenuada considerando aquela aplicada aos adultos.

Em relação aos menores infratores abaixo de 14 anos eram considerados inimputáveis. Contudo, se houvesse constatação que os mesmos agiram com discernimento da ação do ato criminoso, seriam encaminhados pelo juiz, para serem tratados nas Casas de Correção até, no máximo, a idade de 16 anos.

No primeiro Código Penal Republicano do Brasil, instituído em 1890, tal como no Código do Império, o ‘menor’ que cometia um delito era julgado como um adulto e, depois de decretada, a sentença podia ser reduzida de acordo com a sua idade.

No entanto, no que se refere à idade penal, esta é reduzida para 9 anos. De 9 até 14 anos, caso tivessem praticado algum delito penal com discernimento, seriam internados em estabelecimentos correccionais disciplinares, até a idade 17 anos. Antes dessa idade, os ‘menores’ eram considerados totalmente inimputáveis, junto com aqueles de 9 a 14 que tivessem agido sem discernimento. Já os maiores de 14 anos e menores 16 anos eram totalmente imputáveis mais podiam ter penas abrandadas.

Vê-se que tanto a legislação penal do Império como a primeira legislação penal da República procuravam perceber a partir de qual faixa etária o indivíduo seria responsável pelos atos que praticasse contra a ‘ordem social’ e determinava a internação em ‘casas de correção’ ou ‘casas disciplinares’ aos menores que tivessem agido com ‘discernimento’. Com o advento da República, essa pesquisa de discernimento⁴⁴ foi considerada muito subjetiva e, por isso, foi abandonada. (RIZZINI I., 1993, p.40)

⁴³ Foi na Doutrina do Direito Penal que o termo ‘menor’ foi introduzido no vocabulário do atendimento com o objetivo de designar o grau e o tipo de tutela do estado sobre alguns indivíduos e verificar a faixa etária e definir o discernimento e a culpabilidade

⁴⁴ Na Teoria do Discernimento, a imputabilidade baseava-se na condição pessoal de maturidade do agente frente ao ato ilícito praticado. Portanto quando a lei determina a idade penal pautada no critério de discernimento do agente, pressupõe um certo desenvolvimento intelectual, uma capacidade de distinção das conseqüências provenientes de seu ato infracional frente a conduta lícita ditada normas jurídicas e pelas regras da sociedade.

Percebe-se que desde a Colonização do Brasil até grande parte do Período Imperial, as iniciativas de atendimento a crianças partiram somente da Igreja Católica. Não existiam, nesse período, serviços públicos voltados para a educação e para a saúde.

A intervenção do Estado na área da criança e do adolescente somente se deu a partir de 1855, com a criação do Instituto para Surdos e nos anos subseqüentes com a criação de algumas escolas de aprendizes e artífices, asilo para meninos desvalidos e institutos disciplinares, tais como a Escola de Aprendizes de Marinheiros, Escola XV de Novembro, Instituto de Educação de Artífices, Instituto Disciplinar e Instituto João Pinheiro. (PEREIRA, 1999, p.13)

Com as transformações sócio-políticas e culturais advindas da República a ação de caridade religiosa da Igreja Católica ou da iniciativa individual de algumas pessoas não era mais suficiente para tratar com a questão da infância órfã ou abandonada, surge uma mentalidade filantrópica médico-higienista buscando dar conta do problema.

Essa mentalidade vigorou de 1889 até 1964, sendo esse período chamado de Filantrópico-Científico-Higienista pois predominou uma assistência à infância órfã, abandonada ou delinqüente baseada na racionalidade científica onde o método, a sistematização e disciplina tem prioridade sobre a piedade cristã do período anterior.

Na passagem do século XIX ao século XX, tendo em vista as ideologias liberal e republicana que despontavam na Europa e nas Américas, os grandes centros urbanos brasileiros também se estabeleciam como 'símbolo da nova ordem' que deveria conduzir ao progresso, promovendo um incremento na migração populacional das áreas rurais para o centro urbano em busca de melhoria nas condições de vida e novas oportunidades de emprego.

Apesar do processo de expansão industrial ter sido alavancado com a aplicação dos capitais acumulados pela aristocracia cafeeira, a oferta de empregos não cresceu na mesma proporção que a população das grandes cidades.

Ocorre que a vida não imitou o discurso e a promessa não foi realizada. As cidades incharam e acentuou-se o empobrecimento de muitos. Some-se a isso o fenômeno da abolição da escravatura, acontecido através de uma lei com dois artigos: Art. 1º 'Fica abolida a escravidão do Brasil' e Art. 2º 'Revogam-se as disposições em contrário'. Quer dizer, abolição meramente formal, já que não garantiu as mínimas condições de sobrevivência. Por isso mesmo, a primeira geração de negros libertos pela lei Áurea não teve opção, foi obrigada a permanecer nas fazendas dos seus senhores em troca de comida e dormida. Já uma segunda geração rumou para as cidades em busca do paraíso. (CUNHA, 1999, pp.37, 38)

Como também nessa época não haviam sido instituídos serviços públicos voltados à educação e à saúde e devido à ausência de infra-estrutura de saneamento e moradia da zona urbana, houve uma proliferação dos males sociais: epidemias, pestes e doenças, como a tuberculose.

O decorrente inchamento populacional das cidades, aliado à ausência de políticas sociais básicas e à situação social de desemprego, pobreza e violência vivida nas grandes cidades, propiciaram o surgimento de grande contingente dos chamados ‘meninos de rua’.

Como falei, o paraíso não aconteceu e no lugar dele emergiram alguns problemas infernais: desemprego, subemprego e ausência de políticas sociais foram alguns deles. Com isto, surgem os chamados ‘menores de rua’ filhos desses pais desempregados ou subempregados, fazendo com que o ‘problema do menor’ emergisse novamente. (*id*, p.38)

Como um dos problemas sociais mais crescentes nessa época passa a ser àqueles relacionados aos ‘menores viciosos e desvalidos’, foram aplicadas ‘*medidas higiênicas*’ na tentativa de resolver tal questão social. (*id*, p.15)

Instituições filantrópicas são fundadas pelos ‘Higienistas’* e passam a se diferenciar das Instituições de Caridade ao adotarem uma metodologia educacional pautada na disciplina do trabalho.

Para melhor organizar o serviço de atendimento à criança e ao adolescente, os ‘Higienistas’ passaram a classificar a infância empobrecida em diversas categorias, dentre elas destaca-se a classe conceituada como ‘menor’*.

As medidas higiênicas propunham a retirada das crianças da rua e a internação em colônias correccionais ‘apropriadas’ para preservar, ao mesmo tempo a infância e a juventude consideradas ‘viciosas’ e ‘desvalidas’. Acreditava-se que para haver uma cidade moderna e saneada, era preciso reprimir o crime, a vagabundagem e o vício, expurgando da sociedade aqueles que eram considerados os seus piores elementos.

Essas medidas defendidas com veemência pelos médicos da época, através do ‘movimento higienista’, baseavam-se teoricamente nas noções de eugenia e de degenerescência.

* Os higienistas uniam ideais positivistas republicanas de “ordem e progresso” com a necessidade da criação de Instituições governamentais para proporcionar a educação elementar, bem como a capacitação profissional (além da educação moral, e alimentação) para a criança, visando seu futuro sustento, evitando com isto o surgimento da delinquência juvenil.

* O termo ‘menor’ acabou sendo estigmatizado pelo viés jurídico-penal e passa a ser até os dias atuais sinônimo de trombadinha ou pivete.

Com isso, o Atendimento à Infância Pobre que era realizado apenas pela Caridade Religiosa, passou a ser objetivo também da Filantropia Privada que propunha a internação em Instituições de Prevenção, para que através do seu convívio em um ambiente saudável, pudesse ser evitada a emersão da sua herança patológica ou, até mesmo evitar a miscigenação das raças.

Aos poucos, mesmo tendo concepções diferentes sobre o objetivo do atendimento a crianças e adolescentes em internatos e asilos, as Instituições Religiosas e Caritativas passam a incorporar a metodologia de trabalho científico do Movimento Higienista.

[...] apesar de receberem muitas críticas das pessoas ligadas à caridade religiosa, principalmente por basearem seus métodos na racionalização e não na religião, aos poucos, com a obtenção de melhores resultados, foram conseguindo que as entidades de caridade assimilassem métodos científicos de educação, saúde e higiene. (PEREIRA, 1999, pp.16, 17)

Para Wadsworth as crianças passaram a representar para a ‘elite’ um patrimônio econômico e socialmente significativo, graças à sua potencialidade produtiva, pois eram a matéria-prima de que se construiria uma força de trabalho confiável e leal. “*Subjacente ao discurso que pretendia salvar a sociedade do perigo representado pelas crianças indisciplinadas e mal orientadas e livrar a infância da morte, delinqüência e corrupção moral urbana, havia um evidente o anseio por uma força de trabalho passiva.*” (1999, pp.103-124)

Também, “*a elevada taxa de mortalidade e delinqüência infantil, ao lado da constante agitação social nos centros urbanos, indicavam às classes altas que as famílias pobres eram completamente incapazes de reproduzir essa força de trabalho e, desta maneira, assegurar o futuro da nação e da ‘família’ brasileira.*” (id)

A emersão do ‘problema do menor’ no cenário brasileiro e a visão de que a Doutrina Penal do Menor já não era mais suficiente para dar conta da nova situação instalada, fez com que surgisse a necessidade urgente de reavaliar o atendimento aos ‘menores’.

A partir desse momento, a intervenção do governo é solicitada para assumir o “*papel dos pais das crianças pobres da nação, com o intuito de produzir uma força de trabalho barata e dócil e manter a estabilidade social.*” (id)

Um importantíssimo evento com a participação de 2.300 brasileiros aconteceu também nas primeiras décadas do século XX no Rio de Janeiro, o I Congresso Brasileiro de Proteção à Infância, sob inspiração das Conferências de Assistência à Infância realizadas na Europa e, mais particularmente, dos Congressos Pan-Americanos da Criança.

Um dos méritos desse Congresso foi romper com a “*tradição de louvar explicitamente o trabalho das instituições privadas de caridade*” e encorajar “*a aprovação de leis específicas relativas aos direitos das crianças, assim como leis determinando os exames pré-nupciais, o ensino obrigatório de puericultura, o estudo da pediatria*”. (GUY, 1998, *apud op cit*)

A regulamentação dos institutos de assistência à infância, a abolição das rodas dos expostos, o estabelecimento de espaços reservados para amamentação no ambiente de trabalho e a supervisão constante do poder público em relação a todos os aspectos relativos à assistência à infância foram sugestões apontadas pelo Congresso.

O Congresso também propugnou a criação de leis que reconhecessem os direitos das crianças à vida e à saúde, alertando para a necessidade da notificação obrigatória do nascimento e da instituição de atestados médicos que comprovassem a aptidão dos nubentes para o casamento. Recomendou a presença de enfermeiras nos programas de educação sanitária e a organização de serviços odontológicos e de proteção especial para as crianças cegas. (WADSWORTH, 1999, pp.103-124)

Segundo Wadsworth, já era procedimento freqüente entre os higienistas e filantropos brasileiros a elaboração de cálculos que “*procuravam determinar o custo econômico dos problemas sociais*” e que estipulavam um valor monetário às “*vidas roubadas à nação*” como estratégia para tentar despertar a consciência da necessidade de reformas. Esses cálculos e abordagens desse gênero “*evidenciam claramente os interesses econômicos das elites brasileiras nas crianças e as motivações econômicas em relação à legislação de assistência à infância*”. (*passim, id*)

Foi em decorrência da influência dessas determinações que o governo brasileiro adotou o mesmo tipo de racionalização na elaboração do Código de Menores, já que a motivação para as medidas legais de proteção repousava na crença de que a criança representava um recurso econômico e social para a nação.

O primeiro Código de Menores alterou e substituiu as concepções de discernimento, culpabilidade e responsabilidade. Para o Juiz de Menores José Cândido Albuquerque de Mello Mattos, idealizador do Código de Menores/27, a criança representava “*a base principal do povoamento do país, o futuro trabalhador, na lavoura, na indústria, no comércio, em todas as classes produtoras*”, ou seja, seu valor social estava direcionado à prosperidade da nação e ao progresso da humanidade. (ALVARENGA NETTO, 1929, *apud op cit*)

Com isso, nos anos 20, a infância pobre se tornou objeto da alçada jurídica, com a criação do primeiro Juízo de Menores do Brasil em 1923 e com a instituição do primeiro

Código de Menores em 1927⁴⁵, solidificando de vez o termo ‘menor’⁴⁶ para classificar a infância empobrecida.

Em 1923 foi criado também um abrigo provisório de menores, subordinado ao juizado privativo de Menores, onde era feita a triagem de menores (abandonados ou delinquentes) para encaminhá-los para outros estabelecimentos.

O ingresso da tutela no mundo da infância comporta, desde o início, duas vertentes, no Estado Liberal: a filantropia e o cerceamento dos direitos. O mundo da infância apresenta ao Estado a face do desamparo, e irá requerer dele, por isso, uma tutela que é menos punitiva que cerceadora, para que não se possa acusar esse Estado de atentar contra os grandes contingentes populacionais desassistidos. De outro lado, uma vez que é necessário proteger a ordem social, não se pode prescindir de uma tutela que seja também punitiva, pois é necessário cercear os atentados à ordem. Não há que se iludir: filantropia ou assistência, e cerceamento da liberdade sob qualquer forma, repousam sobre a mesma lógica disciplinar. (GONÇALVES, 1992, p.29)

A doutrina que passa a vigorar nesse momento denominou-se Doutrina da Situação Irregular, tendo em vista que essa nova abordagem viu a necessidade de classificar a infância em duas categorias distintas: a Situação Regular, compreendendo os meninos que estavam na família, na escola e na comunidade e a Situação Irregular da qual faziam parte os meninos em abandono, trabalho precoce, delituosos, de rua, os chamados ‘menores’.

A categoria dos menores se destaca da de infância, notadamente por seu caráter desviante, passando a representar um grupo de menor valia para a sociedade produtiva, o qual por potencial ou efetivamente se desviar da norma, aglutinará em torno de si uma assistência e um aparelho judiciário e legislativo cada vez mais especializados. (RIZZINI I., 1993, p.38)

Com a acepção da Doutrina da Situação Irregular, o Estado vem propor um atendimento ampliado, não só mais às vítimas ou agentes de delitos penais, mas também a todos os tipos de ‘menores’ que se encontravam em situação irregular, ou seja, aqueles considerados abandonados ou delinquentes, ‘incapazes de se adaptar à vida da cidade’.

Cunha esclarece que ao considerar esses ‘menores’ incapazes de se adaptar à cidade e seus costumes, o Estado transfere para eles a responsabilidade por tal situação, pois

⁴⁵ O autor do primeiro Código de Menores foi Mello Mattos, juiz de Menores da capital da República, na época Rio de Janeiro.

⁴⁶ Com surgimento da Doutrina da Situação Irregular, a palavra ‘menor’ deixa de ser usada como termo técnico empregado para designar a idade penal e se transforma numa expressão social preconceituosa utilizada para fazer menção aos filhos das famílias empobrecidas da periferia, geralmente negros ou mulatos. Antes dessa época, na Doutrina do Direito Penal do Menor, esse conceito era utilizado somente para verificar a faixa etária e definir o discernimento e a culpabilidade.

a cidade incorpora e simboliza a ordem do progresso e, se algo vai mal, a responsabilidade é sempre jogada para os indivíduos. Preserva-se o modelo de desenvolvimento, mesmo que esteja absolutamente distante do ideal, e acusa-se os pequenos. Esta é a conhecida técnica de individualizar os conflitos para melhor ocultá-los e dispersá-los. (1999, p.39)

Além das questões judiciais como a adoção, a colocação em família substituta e a punição aos atos infracionais, os juízes recebiam casos de meninos ‘inadaptados’ e carentes, problemas que eles geralmente tentavam resolver com a internação.

O Juiz passa a ser visto como uma espécie de redentor e toda a sociedade espera dele que resolva o ‘problema dos menores’. Curioso o que acontece: quando uma criança de classe média ou alta enfrenta uma questão jurídica qualquer, vai para a Vara de Família; quando uma criança das classes populares enfrenta uma questão jurídica ou social, vai para a Vara de Menores. (*id*, p.40)

Para dar suporte ao Código de Menores vigente, tendo em vista que, segundo este, cabia ao Juizado de Menores ordenar medidas relacionadas ao tratamento, colocação, guarda, vigilância e educação dos menores abandonados e/ou delinquentes e que a demanda por internações tornavam insuficientes as vagas disponíveis, foi criado em 1941 o Serviço de Assistência ao Menor (SAM)⁴⁷, visando a integração das instituições privadas e estatais num sistema nacional.

Na época da instituição do Código Mello Mattos já se defendia uma pedagogia de internação, onde a exposição máxima ao trabalho disciplinado, resultaria na recomposição de identidade do menor abandonado e infrator, dentro dos padrões de comportamento aceitáveis pela sociedade brasileira.

Cunha (*id*) esclarece que esse órgão foi criado para dar conta do atendimento à criança pobre, independentemente dessa ser abandonada, órfã ou de ter praticado algum ato infracional.

A cultura do ocultamento e do ‘seqüestro dos conflitos sociais’ se manifestou com toda a intensidade na construção de um monstro bicéfalo indiferenciado que levava a etiqueta de ‘menor delinqüente-abandonado’. (MENDEZ, 1992, p.14)

Mostrando-se assimétrico ao Sistema Penitenciário da época, o sistema de atendimento do SAM se baseava “[...] *em internatos [reformatórios e casas de correção] para adolescentes autores de infração penal e de patronatos agrícolas e escolas de*

⁴⁷ O SAM era um órgão do Ministério da Justiça que funcionava equivalentemente a um Sistema Penitenciário, só que para a população menor de idade.

aprendizagem de ofícios urbanos para os menores carentes e abandonados”. (COSTA, 1991, p.14)

O sistema da época também atuava retirando ‘meninos pobres’, principalmente negros, das favelas e periferias, encaminhando-os para serem ‘tarefeiros’ na Escola de Marinheiro e outras afins.

Ao traçar um paralelo entre as características do Sistema Carcerário destinado aos criminosos/ adultos e o Sistema de Atendimento ao Menor, Mendez expõe os aspectos que os diferenciam:

A reeducação, em vez do castigo, e as medidas de segurança, no lugar das penas, constituíram os eufemismos específicos que legitimaram, na prática, privações de liberdade sem processo, sem garantias e, sobretudo, sem um tempo definido de duração. (1992, p.14)

Além da criação do SAM, considerada uma estratégia de intervenção do governo do “Estado Novo”, organizações com uma filosofia mais preventiva também se estabeleceram na década de 40, tal como o Departamento Nacional da Criança, cuja função era difundir práticas de puericultura e amparo à maternidade, infância e adolescência, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e, ainda, o SENAI e o SENAC, que atuavam na profissionalização dos ‘menores’.

Como o governo estava mais preocupado com a instituição de uma nova ordem social do que com a assistência material e educacional às crianças e adolescentes em situação de risco, o atendimento do SAM foi impregnado pelo caráter policial e punitivo que contrastava com a atribuição a ele destinada: proteção e assistência à criança e ao adolescente.

As internações com a quebra de vínculos familiares promovidas pelo novo tipo de atendimento, contribuíram ainda mais para a marginalização de crianças e para a criminalidade. Os métodos repressivos e arbitrários utilizados pelo sistema não garantiam a readaptação dos internos e o SAM se tornou, de acordo com alguns juristas da época, uma ‘fábrica de delinquentes’ ou, até mesmo, ‘escolas do crime’.

Como término da ditadura do Estado Novo e o estabelecimento de uma nova Carta Constitucional, em 1946, devido a sua inspiração liberal, passam conviver de forma paradoxal na administração pública do Brasil e também na sociedade, duas correntes antagônicas.

A primeira corrente demonstrava uma tendência reformista que pretendia aprofundar as conquistas sociais já adquiridas. A outra, conservadora, que atuava no sentido de conter as iniciativas de mobilização e organização social. Dessa forma, as urgentes decisões para a

consolidação da política social não só voltada para o problema do menor, mas para a população pauperizada se mantêm estagnadas.

Os maiores avanços efetivados nesse período, no que se refere aos direitos da criança e do adolescente, são a criação da Campanha Nacional de Merenda Escolar e a criação do SAMDU (Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência).

Nesse meio, ocorrem, ainda, nos primeiros anos da década de 60, inúmeras denúncias e críticas ao SAM, que perpassavam desde o desvio de verbas, falta de higiene, instalações precárias, alimentação insuficiente, até situações extremas de maus-tratos.

O Sistema de Atendimento ao Menor percorre, então, por um caminho sistemático de decadência e passa *“a ser execrado perante a opinião pública e pela imprensa de oposição ao governo. Seu caráter repressivo, embrutecedor e desumanizante é desvelado à opinião pública que passa a conhecê-lo como ‘universidade do crime’ e ‘sucursal do inferno’”*. (COSTA, 1991, p.16)

Tentando reverter essa situação, no governo legítimo de João Goulart, em 1963, foi idealizado um projeto de lei de concepção progressista estabelecendo uma Política Nacional do Bem-Estar do Menor e que continha também, no seu primeiro artigo, uma proposta de extinção do SAM e criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM)⁴⁸.

O novo modelo básico de atendimento público ao ‘menor’ em todo país, surgido a partir daí, constituiu-se da adoção de centros de triagem nas capitais e de redes oficiais de internatos no interior.

O menino em situação de miserabilidade passou a ser visto como carente biopsicosociocultural em comparação com o padrão da normalidade estabelecido, ou seja, o menino de classe média, e, por isso, o atendimento primava em compensá-lo, restituindo-lhe *“tudo o que lhe havia sido sonogado no âmbito das relações sociais”* (id, p.19).

O enfoque correcional-repressivo, que via o menino como ameaça social, é substituído pelo enfoque assistencialista, que passa a percebê-lo como um carente. Assim, a noção de periculosidade cede espaço central na estratégia de atendimento para a noção de privação. (id)

⁴⁸ A FUNABEM era o órgão nacional da PNBEM que foi criado para pesquisar métodos, testar soluções, estudar técnicas para conduzir à elaboração científica dos princípios das ações que visavam à reintegração dos menores na sociedade. Para isso, administrava um Centro-Piloto no Rio de Janeiro, onde pretendia desenvolver experiências e aplicar técnicas e métodos que seriam reproduzidos nos órgãos executores estaduais, ou seja, as FEBEMs (Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor). Esta instituição segue a linha pedagógica de internação do antigo SAM, acrescentando-se ao seu Programa o apoio doutrinário e logístico da Escola Superior de Guerra. (ESG), através de sua Doutrina de Segurança Nacional.

A crise de conjuntura em que a economia se vê lançada a partir de 1962 somada à democracia populista, onde os problemas sociais passaram a ter uma nova dimensão, escapando ao alcance dos instrumentos que vinham sendo usados com relativo êxito, dá margem para se efetivar o Golpe de 64.

A nova fase monopolista de modernização capitalista, também promoveu uma violenta intervenção no conjunto da sociedade civil, reordenando e ampliando a ação reguladora do corporativismo preexistente.

Como o projeto de lei propondo uma nova política de atendimento ao ‘menor’ foi aprovado logo após o golpe militar, em 20 de novembro de 1964 (Lei nº 4.513), a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, da qual a FUNABEM fazia parte como órgão nacional maior, passou a expressar uma contradição, pois seus princípios doutrinários se opunham à doutrina que norteava a manutenção da ditadura militar, ou seja, a Doutrina da Segurança Nacional⁴⁹.

A FUNABEM surgiu em meio à ditadura militar com uma proposta diferente, tentando fazer um trabalho um pouco mais diferenciado, tentando colocar a questão da criança como prioridade. Para isso, assume as Escolas de Quintino, que já existiam no antigo SAM, porém com uma proposta política de educação um pouco mais avançada para aquela época.⁵⁰

Na verdade o conteúdo pedagógico-assistencial progressista da Política Nacional do Bem-Estar do Menor nunca foi desenvolvido de fato, pois na prática prevaleciam os objetivos do governo arbitrário repressivo do Regime Militar, voltado para o controle da sociedade.

A criação da FUNABEM foi feita sobre os escombros do SAM, com o objetivo de transformar o que identificamos como *modelo terapêutico-pedagógico*. Isto implicaria a transformação da prática de internamento de um caráter predominantemente repressivo em uma prática voltada para a utilização de técnicas psicológicas e pedagógicas, visando a reintegração do menor à sociedade. (FLEURY, *apud* SPOSATI *et al*, 1991, p.73)

⁴⁹ A Doutrina da Segurança Nacional pretendia a redução ou anulação de qualquer origem de supostas pressões antagônicas ou de ameaças à nação.

⁵⁰ Para demonstrar qual era o pensamento da época quanto às necessárias alterações nas legislações citadas e para permitir a compreensão da dinâmica traçada pelo movimento social que foi propulsor da Doutrina da Proteção Integral no Brasil, o presente estudo expõe fragmentos de uma entrevista concedida à autora por Volmer do Nascimento, um dos Coordenadores e Fundadores do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, em novembro de 2005. O Entrevistado, doravante classificado como Entrevistado 1, também foi ex-funcionário da FUNABEM, Membro da Pastoral do Menor, Consultor do UNICEF, Conselheiro Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselheiro Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Natividade e Dirigente da Ong Instituto Brasileiro de Inovações em Saúde Social. Na época, ficou conhecido no Brasil e no Exterior devido às suas denúncias sobre o extermínio de meninos e meninas da baixada fluminense, que acabaram por fomentar a CPI do Menor.

Na prática, mesmo tentando substituir de forma diferenciada o antigo SAM, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor também estava voltada apenas para o controle da sociedade e não para o atendimento assistencial e pedagógico de que necessitavam as crianças e adolescentes, seguindo a ordem social própria do regime militar de então, que elevou o ‘menor’ à categoria de ‘problema de segurança nacional’.

A idéia era que se algum ‘menor’ estivesse em *situação irregular* (abandono-delinquência), deveria ser internado nas grandes unidades da FUNABEM, para que aprendesse a viver em sociedade. Instaurou-se uma esquizofrenia: para ensinar a viver em sociedade, retira-se da sociedade. Cópia evidente do sistema carcerário, que, na verdade, foi a tônica desse modelo de atendimento. (CUNHA, 1990, p.40)

O aparato de Estado passou a atuar cada vez mais de forma repressora e a Magistratura, pautada numa cultura do Direito Penal de adultos, acostumada com ações de libertar ou prender, atuou da mesma forma com os meninos em ‘situação irregular’.

Costa expõe sobre o poder indiscriminado do sistema judiciário da época que detinha em suas mãos o direito de, sem nenhuma interpelação, avaliar quais os meninos que seriam detidos e quais seriam absolvidos. (1999, p.16)

Exemplificando ele argumenta que se caso um menino cometesse um assassinato e seu pai fosse médico e sua mãe psicóloga, o juiz então concluía que era melhor soltá-lo a mantê-lo na FUNABEM. Se outro menino fosse apreendido porque estava dormindo na rua, o magistrado ordenava que fosse feito um estudo social do caso. Se nesse estudo ficasse constatado que seu pai estava preso e que a mãe era ausente, o juiz decidia pela internação até os dezoito anos e o menino era dirigido então ao internato.

Tradicionalmente, a ‘razão jurídica’ funcionou como álibi e mecanismos de legitimação para ignorar as conseqüências (sofrimentos) reais de decisões burocraticamente corretas. Os eufemismos e os ‘como se’ construíram as bases legais do (não) direito de menores na América Latina. A ‘razão pedagógica’, por sua parte, funcionou como o instrumento científico para elidir ou rejeitar aspectos percebidos como formalismos absurdos: os direitos e as garantias.

A doutrina da ‘situação irregular’ foi o pacto de cavalheiros que sintetizou as razões e contradições desses juristas e desses pedagogos.

O juiz ‘pai e mestre’ e as políticas de repressão-proteção constituíram a base de um dilema que seus próprios criadores jamais foram capazes de resolver: apenas foi possível oferecer amparo à infância abandonada e delinqüente prévia declaração de alguma forma de incapacidade e imposição de algum tipo de segregação. (MENDEZ *apud* COSTA, 1991, p.4)

A constatação da concepção híbrida de atendimento da FUNABEM que perpassava pelo viés correccional-repressivo ao assistencialista e a idéia de que esse órgão não possuía

condições para dar conta dos problemas agravados pelo crescimento demográfico brasileiro começou a se fortalecer no Brasil.

Ao mesmo tempo, nota-se que na segunda metade dos anos setenta, os setores populares que já no início da década já se reorganizavam, emergem como agentes de controle das políticas públicas e críticos das ações dos dirigentes e técnicos do Estado, retirando do Governo o papel de único protagonista da área social.

No final dos anos 70, viabilizado pelo início do processo de abertura política, um movimento de educação progressista que já percebia a criança e o adolescente como sujeito de sua história e a do seu povo, também surgiu entre os educadores e trabalhadores sociais.

Paradoxalmente, via-se, nesse período, que as primeiras concepções correccional-repressivas e, também as subsequêntes assistencialistas, conviviam com as novas concepções educativas. De forma justaposta, nenhuma das fases conseguia eliminar as outras.

Esse fato pode ser constatado e comprovado pela criação de um novo Código de Menores, a lei 6.697/79, que fundamentalmente tratava da proteção e vigilância aos menores em situação irregular e que dava continuidade ao ciclo perverso de institucionalização compulsória constituída da apreensão, triagem, rotulação, deportação e confinamento de ‘menores’.

Alguns funcionários da FUNABEM achavam que precisava urgentemente haver uma mudança, pois o menino atendido não deveria ser tratado somente como um marginal, até porque ele foi levado à marginalidade. Concebe-se, nesse momento, uma visão mais assistencialista no trato às crianças e adolescentes.

Mudanças no programa da FUNABEM ocorreram numa tentativa de reavaliação do atendimento. No entanto, não houve uma formação para os educadores, ou seja, para aqueles que até hoje são chamados de tios, os monitores. Segundo um depoimento de um dos entrevistados de nossa pesquisa, na época da FUNABEM era assim:

Existiam os dirigentes e os assistentes sociais que ficavam lá em cima e existiam os monitores que eram aqueles que ficavam ali o tempo todo e que só conheciam o método da agressão. Havia uma mudança, pois toda vez que se cria uma lei existe uma mudança, mas faltava capacitá-los, oferecer treinamento para esses funcionários. (ENTREVISTADO 1)

Na década de 70, surgem novos dirigentes e técnicos que assumidamente pensam de forma diferente, tais como Antonio Carlos Gomes da Costa na FEBEM de Minas Gerais e o Marra no Rio de Janeiro, que com suas equipes progressistas tentam colocar em funcionamento o novo programa da FUNABEM.

Desta forma, havia uma corrente de pensamento, principalmente no Rio de Janeiro, em São Paulo e no Nordeste, centralizando em Recife, que já percebia que não adiantava nada apenas punir os adolescentes marginalizados, visto que, por si só, a sua condição já era de punição.

Era preciso uma proposta nova que levasse a uma nova forma de atendimento. Era necessário resolver, de fato, a situação de risco em que se encontravam crianças e jovens brasileiros, visto que, nesse período, os problemas sociais que atingiam de forma cruel as crianças e adolescente, principalmente a violência, a prostituição e o tráfico de drogas, tornavam-se cada vez mais alarmantes.

[...] o principal problema social do nordeste, que eles chamavam do problema das meninas trabalhadoras da noite era a prostituição infantil que, aliás, continua até hoje; no Rio e em São Paulo, a questão dos trombadinhas, que eram aqueles que, expulsos da favela, iam para a rua roubar. Eu me lembro bem da época dos grandes bandidos do Rio, como o Lúcio Flávio... Naquela época eles cooptavam de uma forma diferente os meninos pobres... O que a gente via era o seguinte: sempre houve violência, mas essa violência era sempre escondida, por que não interessava ao governo. E era o seguinte: menino ruim, que era trombadinha, o local dele era na FUNABEM ou nas FEBEMs que ficavam em outros estados. (id)

Surge, ainda, um programa nacional denominado PLIMEC (Plano de Integração Menor-Comunidade) que, seguindo a diretiva de que era necessário trabalhar com os meninos em situação de risco em suas comunidades de origem, estabelece a criação de Núcleos Preventivos que objetivavam atendê-los em seu meio de origem para evitar que, por necessidade de sobrevivência, fizessem da rua as suas moradias.

No entanto, o PLIMEC, devido ao seu caráter vertical, centralizador e padronizado, não conseguiu se adaptar às diversidades das demandas locais e, no geral, fracassou. No entanto, esse fracasso potencializou reflexões que se tornaram peça-chave para as mudanças desencadeadas na década seguinte.

Ainda, num último suspiro, a Doutrina da Situação Irregular procurou manter-se como ordem oficial, através da reforma do Código de Menores de 1979. Mas já era tarde e vingou a mudança. Entra em cena a nova Doutrina da Proteção Integral, promovendo uma verdadeira revolução no atendimento. (CUNHA, 1999, p.42)

A década de oitenta foi decisiva para uma mudança de paradigmas, principalmente do abandono da preconceituosa visão menorista e dos estigmas da Situação Irregular, favorecendo a concepção de um atendimento “*voltado a toda a criança e adolescente, sem discriminações econômicas, sociais, étnicas ou de qualquer ordem*”. (id)

Nos anos 80, inicia uma grande mobilização em favor das crianças marginalizadas. Por incrível que pareça, essa mobilização começa, não em ONGs já estabelecidas, mas aparece principalmente puxada por cidadãos comuns e por funcionários da FUNABEM e da antiga LBA, pois essas pessoas já percebiam que o Código de Menores era ultrapassado, que não valia nada e que a partir daí precisava de uma proposta nova. (ENTREVISTADO 1)

Denúncias, novos estudos e novas formas de ver a criança vão se estabelecendo. A criança que era considerada pela Doutrina da Situação Irregular portadora de necessidades, ‘carente biopsicosociocultural’, passa a ser vista como um cidadão segundo a Doutrina da Proteção Integral, isto é, um sujeito de Direitos exigíveis, com absoluta prioridade.

Vou lhes dar um exemplo que vocês jamais irão esquecer: um menino está dormindo na rua, eu sou um policial, ou cidadão comum. O Código de Menores dizia que qualquer pessoa podia e a autoridade administrativa devia apreender o menor em situação irregular e levá-lo à presença da autoridade responsável. Nós veremos neste caso não um menino carente biopsicosocioculturalmente, mas sim um detentor de Direitos exigíveis com base na Lei. Se eu quiser fazer alguma coisa por esse menino, eu vou encaminhá-lo aos mecanismos de exigibilidade do direito, ou seja, ao Conselho Tutelar. (COSTA, 1999, p. 22)

Com a Nova República e sua urgência em estabelecer a redemocratização da sociedade, ocorre uma grande mobilização das organizações populares em prol da constituinte.

A participação popular na elaboração da Nova Constituição, além de ter favorecido a socialização de diversas experiências alternativas de atendimento à criança e ao adolescente, acabou ajudando a promover a disseminação dos princípios da Doutrina da Proteção Integral.

Percebe-se, nesse ponto, que a “*mudança das formas através das quais sociedade e Estado evoluíram para um novo patamar normativo*” (SÊDA, 1991, p.11) não se iniciou somente as vésperas do movimento constituinte, ou mesmo durante ou pós-Constituição.

Houve um fato social global que se protraiu no tempo ao longo de pelo menos três décadas- digamos, após a Declaração dos Direitos da Criança de 1959- cujos partícipes distribuíram-se em todas as classes sociais, seja na esfera não-governamental, seja no seio das próprias instituições governamentais. Embora cada cidadão que com ela colaborou trouxesse consigo suas preferências partidárias essa foi uma causa que evoluiu de forma suprapartidária e transideológica. (*id*, p.12)

No ano de 1986, outro fato que se destacou pela sua relevância foi a assinatura de um Termo de Cooperação Técnica e Financeira do UNICEF com o Ministério da Educação.

Nesse mesmo ano, uma Comissão Nacional Criança e Constituinte composta de representantes dos Ministérios da Educação, Saúde, Previdência e Assistência Social, Justiça, Trabalho e Planejamento foi instituída pela Portaria Interministerial nº 449/86. Grande parte do trabalho de mobilização, sensibilização e conscientização da opinião pública e dos constituintes foi realizada através do apoio e da atuação dessa Comissão, cujos membros também puderam participar das Audiências Públicas dos grupos de trabalho das áreas temáticas do texto constitucional.

Em 1988, foi possível observar a culminação de um processo que já vinha se desenvolvendo, principalmente na década de 80 (abertura política/anistia, diretas já, o novo sindicalismo, etc) e que levaria à democratização dos espaços de discussão e proposição de políticas em diversas áreas; isto foi um 'ano constituinte' e a participação popular na redação da nova Constituição atingiria proporções inéditas, na medida em que seria fruto de toda a discussão acumulada durante anos pelos diversos grupos da sociedade civil. (DINIZ, 1999, p.59)

Os Direitos da Criança e do Adolescente também foram evidenciados e incluídos na Carta Magna, sendo a nova doutrina sistematizada no artigo 227 da Constituição Federal de 1988, onde a criança e o adolescente deixaram de ser considerados pela ótica da incapacidade para se tornarem 'sujeitos de direito'.

O amplo conjunto de direitos alinhados no artigo 227 da atual Constituição Brasileira e aprovados com quase a totalidade de votos a favor, mostram claramente que esta estabelece um elo com a Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nota-se, porém, que os direitos detalhados na Convenção são posteriores ao Texto Constitucional, pois foram aprovados apenas em 1989, pela Assembléia Geral das Nações Unidas por ocasião da comemoração do 30º aniversário da Declaração Universal dos Direitos da Criança.

É claro que houve setores importantes que não entenderam esse processo, levando-se ou não em conta o autoritarismo pós-1964; exemplo disso são os autores do Código de Menores que, vinte anos após a Declaração de 1959, produziram uma lei que fazia o Estado intervir onde ele mesmo falhava, agravando o problema e ainda comprometendo o Poder judiciário que passava a adotar (em 1979!) o lamentável processo inquisitório, quando já se propugnava há muito por um Direito que respeitasse direitos e uma magistratura que os garantisse! (SÊDA, 1991, p.12)

Além da Proteção Integral exposta através da declaração dos direitos e da sua política de garantia, o Artigo 227 da Constituição também dispõe sobre a Proteção Especial, entendida como uma política voltada para as necessidades específicas dos que se encontram em situação de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, ou seja, das

vítimas de violações dos direitos constitucionais garantidos. “*Dessa forma, a Proteção Integral consiste em direitos fundamentais e em mecanismos de garantia desses direitos. Sem esses mecanismos, os direitos não passariam de retórica, no mal sentido.*” (CUNHA, 1999, p.48)

Para que a norma constitucional tivesse mais eficácia, ficou estabelecida a regulamentação do Art. 227 por uma legislação federal que detalhasse todos os direitos constitucionais e estabelecesse as bases gerais da Política de Atendimento. Desta forma, foi sancionada, em 13 de julho de 1990, a Lei 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente/ECA.

Com a promulgação do ECA, e conseqüente revogação do antigo Código de Menores inicia-se uma nova política de atendimento a infância baseada na Doutrina da Proteção Integral.

Como ação para o reordenamento institucional, promoveu-se a extinção da FUNABEM e a sua substituição pelo CBIA (Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência) que passou a ter a função de apoiar a implantação do ECA em todo o país e, seguindo a força do dispositivo legal, atuar no fomento a criação dos Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente em todos os municípios do Brasil.

2.2.1 Avanços e Retrocessos obtidos pela Nova Doutrina de Atendimento

Para verificar os avanços empreendidos com a nova legislação da criança e do adolescente e avaliar os retrocessos no sistema de garantia desses direitos, faremos, a seguir, uma breve análise da nova doutrina que rege essa área e de seus fundamentos legais, verificando, ainda, as principais violações dos direitos infanto-juvenis no Brasil de hoje.

Em tese, a expansão dos regimes democráticos deveria melhorar a condição da criança, através da liberalização da imprensa e da regularidade de eleições que permitem um debate mais amplo com a sociedade civil, porém, na prática, a regularidade das mudanças é, em geral, lenta. (RIZZINI, 2004, p.10)

A Doutrina da Proteção Integral, também denominada de Doutrina das Nações Unidas para a Proteção dos Direitos da Infância, forma-se por quatro instrumentos básicos: Convenção Internacional das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança; Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores (Regras de Beijing); Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil e as Regras Mínimas

das Nações Unidas para a Proteção dos Menores Privados de Liberdade (Regras de Riad). (MENDEZ, 1990, pp.47,48)

Com base na Declaração Universal dos Direitos da Criança, a doutrina que afirma o valor intrínseco da criança como ser humano, ou seja, a Doutrina da Proteção Integral foi defendida pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Esta doutrina afirma o valor intrínseco da criança como ser humano; a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e da juventude, como portadoras da continuidade do seu povo e da espécie e o reconhecimento da sua vulnerabilidade, o que torna as crianças e adolescentes merecedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e do estado, o qual deverá atuar através de políticas específicas para promoção e defesa de seus direitos. (COSTA, 1992, p.11)

Para Costa, a Doutrina da Proteção Integral estabelecida na Constituição da República Federativa do Brasil e no Estatuto da Criança e do Adolescente “[...] *pode ser resumida em três palavras: sobrevivência, desenvolvimento e integridade.*” (COSTA, 1999, p.23)

Precisamente, quando fala em garantir os direitos infanto-juvenis, para evitar distorções, o texto constitucional relaciona uma série de direitos fundamentais, regulamentados posteriormente pelo Estatuto, esses Direitos das Crianças e Adolescentes podem ser agrupados em três famílias: a primeira é o direito à sobrevivência, à vida, à saúde e à alimentação; a segunda é o desenvolvimento pessoal e social: educação, cultura, lazer e profissionalização; a terceira é o direito à liberdade, ao respeito, à dignidade e à convivência familiar e comunitária.

O ECA assegura, às crianças e adolescentes, prioridade total nas ações destinadas a proteger a vida e recuperar a saúde e, a garantia desse direito é fundamental para protegê-los dos piores efeitos da miséria em que se encontram milhões de famílias brasileiras. “*A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência.*” (BRASIL, Lei 8.069/90, Art. 7º)

A Saúde passa a ser um direito de todas as crianças e adolescentes e uma obrigação do Estado. Felicidade, disposição e alegria fazem parte do bem-estar saudável. Apesar da obrigação do cumprimento desse direito também ser de responsabilidade das famílias e da sociedade, o Estado tem o dever de promover políticas e ações para reduzir os riscos de sofrimento da população infanto-juvenil.

Como a vida começa antes do nascimento, na barriga da mãe, a criança já tem o direito de ser protegida e gerada com saúde e segurança. A saúde infantil também depende das

condições familiares de vida e moradia. Qualquer investimento em favor das crianças terá que prever também melhoria nas condições de vida de suas famílias.

Segundo o Relatório ‘10 Medidas Básicas para a Infância Brasileira’:

Para gerar e formar crianças saudáveis, as mulheres precisarão ter como assegurar o próprio bem-estar e saúde. Isto inclui poder planejar, junto com os parceiros, o futuro de suas famílias. [...] Para reduzir a mortalidade infantil e aumentar os cuidados contra as doenças, será fundamental melhorar o nível de instrução das mães e mantê-las informadas sobre saúde. No entanto, para garantir lares estáveis às mulheres que, cada vez em maior número, se tornam chefes de famílias, será necessário ainda proporcionar lugar no mercado de trabalho com remuneração justa. (1994, p.47)

E, ainda, a criança tem direito à educação desde o nascimento, pois a Constituição determina que também para as crianças de 0 a 6 anos, o Estado tem que oferecer obrigatoriamente educação pública e gratuita para todos.

Ao incluir esta determinação no capítulo referente à Educação, a Constituição quis deixar explícito que se trata de um direito de todos e não apenas dos mais necessitados. Esta orientação pode ser percebida nas mudanças ocorridas nos últimos anos com relação à concepção predominantemente do trabalho em creche não se trata mais de um enfoque assistencialista, mas educativo. O atendimento a crianças pequenas era visto como um serviço destinado à mulher que trabalhava fora do lar. Esta visão marcou o serviço oferecido, baseado então na necessidade de substituir a família na tarefa de educar [a tia no lugar da mãe]. (*id*, pp.61, 62)

A formação e a informação é um direito de todas as crianças e adolescentes. Uma educação completa e saudável inclui o acesso a bens culturais, ao lazer, à diversão, ao esporte. Estudar, jogar, brincar são elementos que contribuem para uma infância feliz, o que por sua vez resulta num adulto feliz.

O Estatuto reforça a centralidade da educação, garantindo a toda criança e adolescente o acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, em igualdade de condições de acesso e permanência, assegurando também o direito a programas suplementares de material didático, transporte escolar, alimentação e assistência à saúde. Além de oferecer creche e pré-escola para as crianças de até seis anos, cabe ao Estado oferecer ensino fundamental, obrigatório e gratuito, estender aos poucos essa obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio.

Art 53 – A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho (...).

Art. 58 – No processo educacional respeitar-se-ão os valores culturais, artísticos e históricos próprios do contexto social da criança e do adolescente, garantindo-se a estes a liberdade de criação e o acesso às fontes de cultura.

Art. 59 – Os Municípios, com apoio dos Estados e da União, estimularão e facilitarão a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude. (BRASIL, Lei 8.069/90)

O trabalho de crianças de 0 a 14 anos é terminantemente proibido. Às crianças fica reservado o direito de brincar, estudar e ser feliz, sendo o trabalho, qualquer trabalho, um abuso à sua pouca idade e formação.

O direito de se profissionalizar significa, para o adolescente, poder estar apto a garantir a sobrevivência de uma forma digna, adequada e integrada ao seu desenvolvimento e ao mercado de trabalho. Para isso, a profissionalização só pode acontecer se o adolescente prosseguir com sua formação escolar. O Estatuto determina ainda que o Estado deve oferecer ensino noturno regular ao adolescente trabalhador.

O Capítulo V do ECA aborda a questão da Proteção no Trabalho, definindo a idade mínima de 14 anos para a admissão ao trabalho. No entanto, em 2000, a Lei nº 10.097 determinou a idade mínima de 16 anos.

O adolescente maior de 16 anos, ao ingressar em um emprego, tem todos os direitos assegurados ao trabalhador adulto, tais como a assinatura da carteira de trabalho, salário, repouso semanal remunerado, férias, recolhimento do Fundo de Garantia do tempo de Serviço, direitos previdenciários, dentre outros.

A única possibilidade de trabalho para o adolescente sem vínculo de emprego é a condição de estagiário. Porém, o estágio é regido por lei específica, que estabelece, dentre outras coisas, a compatibilidade entre a prática e o horário escolar, garantindo a frequência na escola.

O adolescente, entre 14 e 16 anos, só pode exercer trabalho na condição de aprendiz, em instituições credenciadas e supervisionadas pelos órgãos públicos, sendo que os aspectos pedagógicos devem prevalecer sobre o aspecto produtivo.

Sobre os princípios de liberdade, respeito, dignidade e convivência familiar e comunitária, o Estatuto expõe que todas as crianças e adolescentes devem ser livres, respeitados e tratados com dignidade, pois os atos de desrespeito, violência e maus-tratos deixam seqüelas que comprometem o seu futuro como adultos.

Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, o direito à liberdade compreende os seguintes aspectos:

- I – ir e vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários, ressalvadas as restrições legais;
- II – opinião e expressão;

- III – crença e culto religioso;
- IV – brincar, praticar esportes e divertir-se;
- V – participar da vida comunitária, sem discriminação;
- VI – participar da vida política, na forma da lei;
- VII – buscar refúgio, auxílio e orientação. (*id*)

Sobre o direito ao respeito, o ECA regulamenta que este “*consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, idéias e crenças, dos espaços e objetos pessoais*”. (*id*, Art. 17)

Segunda a legislação, a criança e o adolescente deve ser colocada “*a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor*”, sendo “*dever de todos velar pela sua dignidade*”. (*id*, Art. 18)

Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes. (*id*, Art. 19)

O ECA expressa claramente a função da família em relação ao direito da criança e reafirma o direito à convivência familiar e comunitária já enunciado no artigo 227 da Constituição. Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos e para isso precisam ter acesso, junto com a comunidade, à formulação das políticas básicas.

A família é o ambiente normal e natural para o desenvolvimento da educação e da socialização, com segurança e proteção. Todos têm direito ao ‘associativismo’, ou seja, à vivência social e coletiva. Viver bem em família, pertencer e participar de sua comunidade é a base para o exercício da cidadania. Desta forma, a Convivência familiar e Comunitária é também um direito essencial da infância e da adolescência, pois estes têm que ser amados, acolhidos, respeitados e participantes em sua família e comunidade.

Devido à importância da convivência familiar e comunitária no desenvolvimento da criança, o sistema de Internação deve ser utilizado como recurso provisório, devendo se limitar a abrigos e ser de curta duração.

O ECA também estabelece que, para preservar os laços afetivos, o Estado deve procurar manter a criança em sua comunidade de origem. Além disso, a institucionalização passa a ser um recurso extremo, devendo ser usada somente após estarem esgotadas as possibilidades de manter a criança com a própria família⁵¹. No impedimento total dos

⁵¹ Entende-se como família, neste caso, todos os parentes, seja por parte do pai ou da mãe.

familiares, deve-se pensar em família substituta, que atenderá em regime de guarda, tutela ou adoção.

A pobreza não pode mais determinar a retirada da criança de sua família, pois não lhe retira nem os direitos nem os deveres. Pelo contrário, todas as famílias têm direito à proteção quando necessitarem. O Estado e a sociedade têm o compromisso auxiliar e apoiar famílias que estão em dificuldades econômicas e que necessitam de cuidados especiais para realizar a sua função social.

No entanto, a família tem deveres e responde por suas escolhas no processo de formação da criança. Quando não cumpre com eles, mesmo estando em condições ou apoiada, pode ficar sujeita a diferentes graus de penalidade, dependendo do tipo de transgressão.

A Carta Magna já havia relacionado a ‘Família, Sociedade e Estado’ como os responsáveis pela garantia dos direitos da criança e do adolescente. Mesmo considerando suas atribuições específicas, todos são co-responsáveis na promoção e garantia desses direitos.

Por força do dispositivo constitucional, os direitos da criança e do adolescente devem ser garantidos com o princípio de ‘absoluta prioridade’, pois geram direitos e obrigações. “A palavra ‘prioridade’ aparece diversas vezes no texto constitucional, contudo uma única vez figura a expressão ‘absoluta prioridade’: exatamente no artigo 227.” (CUNHA, 1999, p.44)

O ECA, numa atitude política de repúdio a discriminação substituiu o termo ‘menor’ por ‘criança e adolescente’ e instituiu uma nova concepção de criança e adolescente como ‘sujeitos de direitos’- pessoas que, nessa fase da vida, necessitam de atendimento e cuidados especiais para se desenvolver plenamente. Essas necessidades constituem direitos de todos, sem qualquer discriminação.

O Artigo 3º do Estatuto preconiza que:

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e felicidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. (BRASIL, Lei 8.069/90)

Aquelas crianças ou adolescente em situação de risco pessoal e social passam a contar com o auxílio, proteção e os mecanismos necessários para a garantia dos direitos previstos no Estatuto, pois nenhuma delas “*será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais*”. (id, Art. 5º)

Por isso, passa a ser responsabilidade e dever de todos notificar, após verificação, as violações dos direitos infantis, como dispõem os seguintes artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Os casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências legais.

[...]

Deixar o médico, professor ou responsável por estabelecimento de atenção à saúde e de ensino fundamental, pré-escola ou creche, de comunicar à autoridade competente os casos de que tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente:

Pena – multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência. (*id*, Art. 13, 245)

Apesar das garantias constitucionais e estatutárias conquistadas através de um grande processo de mobilização e pressão nacional, veremos, a partir daqui, que o Brasil ainda está longe de conseguir o cumprimento das avançadas legislações. Diariamente ouvimos nos meios de comunicação, denúncias sobre a Exploração do Trabalho Infantil, a Prostituição de Meninos e Meninas, o Abuso Sexual, a Tragédia Educacional, os Maus-tratos, a Violência e a Miséria.

O artigo 227 e o Estatuto da Criança estabeleceram que toda criança é igual perante a lei; que todos são sujeitos de direito; que todos têm que ter a proteção integral do Estado, com a convergência de todas as políticas públicas; e que as crianças e adolescentes são prioridade absoluta. É isso que está lá. É isso que o país quis colocar na Constituição. No entanto, isso não aconteceu no Brasil totalmente, ficou no meio do caminho— o que cabia a muitos municípios não foi feito, o que cabia a muitos estados não foi feito, o que cabia também à sociedade não foi feito integralmente. (BRASIL, 2004, p.25)

Sobre o trabalho infantil, podemos dizer que há várias causas que levam as crianças a trabalharem, tais como a necessidade de subsistência e o desemprego dos pais. Mas, dentre elas, a primeira e mais importante é, sem dúvida, a má distribuição de renda no país.

O Brasil tem uma das piores distribuições de renda do planeta. Esse fato se expressa nos baixos salários, nos índices de desemprego e no grande número de excluídos que vivem à margem da sociedade e abaixo das linhas de pobreza, na falta de educação, saúde, e nas altas taxas de mortalidade infantil.

O Relatório ‘10 Medidas Básicas para a Infância Brasileira’ explicita que os fatores determinantes do trabalho infantil são muitos, sendo a pobreza apontada como causa principal, seguida da

[...] deficiência do sistema educacional; da dificuldade e do descaso dos poderes públicos no controle e aplicação das leis de proteção ao trabalho infantil; das vantagens econômicas dos empregadores que se utilizam dessa mão-de-obra; da mentalidade dos pais que consideram o trabalho preferível à escolarização por ser 'educativo e rentável'; da omissão dos organismos sindicais por tratar-se de setores não organizados da economia e da indiferença da população em geral que vê o trabalho infantil, principalmente entre os pobres, como a única chance de vida. (1994, p.86)

No Brasil, grande parte das crianças que trabalham está na zona rural, no setor agrícola das pequenas propriedades aos grandes latifúndios. Compõem a unidade de trabalho familiar, uma estrutura que passa de geração a geração e por isso não muitas vezes não recebem salário.

Aquelas que são recrutadas como assalariadas, por representarem mão-de-obra barata, sem capacidade de organização e pressão quanto a seus direitos, além da exploração do ponto de vista econômico, submetem-se a condições de trabalho extremamente danosas ao desenvolvimento e à saúde, tanto devido ao contato com produtos químicos e ferramentas e equipamentos perigosos, como pela exposição ao sol, chuva, fuligem, posições corporais inadequadas e transporte de pesos excessivos, acima das suas condições físicas. Esse conjunto de agressões ao corpo, acrescenta-se a violação da cidadania, pois não tem os direitos trabalhistas respeitados, muitos são desnutridos e não frequentam escola.

Nessa área, outra realidade encontrada é o trabalho infantil doméstico, muitas vezes não remunerado, que já foi alvo até de campanha nacional promovida pelo Governo Brasileiro com o objetivo de conscientizar a população desse tipo de exploração de crianças, um tipo de violação que muitas vezes é encarado como 'normal' pela sociedade, pois é resultado de prática social e cultural assimilada e aceita.

Outra demonstração da violação dos direitos infanto-juvenis é a violência de caráter sexual que atinge as crianças e adolescentes do Brasil. Além da Prostituição Infantil e da 'onda de Pedofilia' combatidas pelo governo, porém sem grandes avanços na questão, o Abuso sexual e o Estupro são expressões dessa violência sexual na família e na sociedade. Ambos, independentemente da classe social, acontecem com mais frequência do que se imagina, visto o 'muro de silêncio' que impede as denúncias.

Outro abuso aos direitos infanto-juvenis é a Violência Doméstica. Esta também trás grandes transtornos ao desenvolvimento das crianças e jovens. Por isso, a legislação apregoa que nenhuma pessoa ou instituição pode omitir-se quando tem conhecimento de abuso, agressão, crueldade, exploração, negligência e opressão.

Atualmente muito se fala da violência urbana, estampada e explorada de forma sensacionalista pela mídia, mas pouco se ouve sobre um tipo de violência tão ou mais virulento e que ocorre no interior das famílias e tem crianças e adolescentes como vítimas. Esse fenômeno sustentado por um ‘pacto de silêncio’ tem sido responsável por um grande contingente de vítimas. Estudos recentes apontam que 70% dos casos de violência contra os mais jovens ocorrem no interior das famílias, sendo os pais os agressores.

A família, como instituição que cria e recria as práticas educativas e disciplinares condizentes aos padrões de sua época, é o campo privilegiado de manifestação e investigação desse fenômeno, na medida em que estabelece padrões de relação social. Numa sociedade que toma o castigo como prática educativa, conceituar maus-tratos é delimitar o momento exato em que a punição extrapola o limite do aceitável pela sociedade e se transforma em relação deliberadamente abusiva e portanto, violenta. (*id*, p.111)

A violência contra a criança e o adolescente traz prejuízos ao seu desenvolvimento. O vínculo afetivo desempenha um papel básico na saúde mental do ser humano e a confiança é um sentimento fundamental para o desenvolvimento psicológico infantil. Quando seu cotidiano está submetido à intolerância, rancor, reações agressivas imprevisíveis, a sua capacidade de ligação é prejudicada. Estas experiências marcam a memória e a personalidade da criança e aumenta a possibilidade de tornar-se, no futuro, um adulto agressor.

A violência física tem mais visibilidade porque os sinais ficam registrados no corpo: dor, manchas, cortes, queimaduras, fraturas. Já a violência psicológica ou agressões ao mundo mental, tais como a desvalorização, as expectativas negativas, o não-reconhecimento de qualidades e a permanente acusação, destroem o sujeito ao retirar-lhe a auto-estima e danifica sua subjetividade. A negligência é um não-fazer, não-cuidar, não-olhar, não-atender; é submeter a criança à solidão e ao desamparo até comprometer sua chance de viver bem.

Na área do direito educacional, a educação básica vem sendo apontada como prioridade em todos os níveis de governo (municipal, estadual e federal). No entanto, constata-se um grande número de crianças e adolescentes fora da escola ou abandonando as primeiras séries. Os motivos que são citados como justificativa ao abandono e evasão escolar são diversos: *“professores mal-remunerados e despreparados; instalações escolares incompletas e deterioradas, com poucos recursos pedagógicos e insuficiência de salas de aula; necessidade de o aluno contribuir para a renda familiar; a miséria que leva à mendicância.”*

O acesso e a permanência no sistema escolar são muito precários nas populações de baixa renda e nas zonas rurais, devido ao trabalho precoce e à falta de vagas, pois poucas escolas oferecem ensino além da 4ª série do Ensino Fundamental.

Nas áreas urbanas, onde a situação do déficit de vagas não é o grande problema e a maioria das crianças tem oportunidade de freqüentar a escola, o sistema muitas vezes não garante a sua permanência, simplesmente por incapacidade pedagógica.

O Fracasso Escolar e a Evasão, dele decorrente, comprometem a predisposição das crianças para continuar adquirindo conhecimentos e habilidades, afetando suas possibilidades de crescimento e participação social. Segundo dados das Estatísticas do século XX/ IBGE de 2003, apesar de 90% das crianças entre 7 e 14 anos freqüentarem a escola, apenas 44 % da população já concluiu até a 3ª série do ensino fundamental. Quase um terço dos que vivem na área rural não têm acesso à educação e só 3% dos brasileiros têm curso superior concluído. (apud BRASIL, 2004, p.17)

A Mortalidade Infantil, de acordo com o Relatório 10 Medidas Básicas para a Infância Brasileira, também é um grave problema brasileiro, pois *“no Brasil morrem, todo ano, 180 mil bebês antes de completar um ano de vida. Milhões têm o crescimento afetado pela fome e pelas doenças. Mais da metade das crianças brasileiras vivem em famílias sem condições econômicas e sociais para permitir uma existência saudável a seus filhos”* (1994, p.46). A fome e a desnutrição infantil estariam por trás da maioria das doenças infantis, já que *“31% das crianças menores de 5 anos têm o crescimento físico e mental afetado pela carência alimentar”*(id, p.47). Também, ao analisar o que o Relatório sobre Desenvolvimento Mundial 1990 (ONU) dizia sobre a mortalidade infantil, Sposati (2002) argumentou que:

A taxa brasileira é de 70 crianças mortas por 1000 nascimentos, enquanto internacionalmente a média obtida é de 10 mortes por 1000 nascimentos. Qual seria o padrão de vida como mínimo social a ser adotado, 10 ou 70 mortes de crianças por 1000 nascimentos? (...) enquanto algumas regiões estavam prestes a atingir a matrícula universal no ensino primário, na África subsaariana o índice líquido da matrícula era de apenas 56%, e no Sul da Ásia, 75%. Pergunta-se, inclusive avocando o ECA-Estatuto da Criança e do Adolescente- ou mesmo os direitos constitucionais de 1988: o mínimo social para freqüência ao primeiro grau deve ser 100%, 75% ou 56%? Ressalto novamente: a pior situação detectada não pode ser o mínimo social. Defendo que o mínimo deva ser um padrão básico de inclusão, e não de exclusão. (p.21)

Na base desse problema social, obviamente está a questão da pobreza oriunda da grande desigualdade da distribuição de renda no Brasil. Rizzini *et al* expõe que *“quase a metade dos 60 milhões de crianças e jovens brasileiros (até os 17 anos) nasce em famílias pobres, as quais encontram dificuldades em prover cuidados básicos adequados para seus filhos”*. (1999)

Os resultados nocivos desta situação de pobreza têm efeito direto sobre a vida das crianças, principalmente em um dos aspectos mais fundamentais: a nutrição. Certamente, a pobreza e a miséria são barreiras que dificultam a efetivação dos direitos das crianças. Apesar da imprensa nacional e internacional e das organizações de direitos humanos ter dado destaque ao problema das crianças e adolescentes que estão nas ruas do Brasil, e em especial, à violência contra os ‘meninos de rua’ e atrocidades cometidas por grupos de matadores e pela polícia, tornando a sua imagem como símbolo da questão de pobreza e injustiça social, existem *“milhões de crianças cujas condições subumanas de vida constituem o exemplo mais flagrante da pobreza e descaso por parte do país, a maior parte das quais vive com suas famílias”*. (id)

Podemos comprovar através dos problemas encontrados no cumprimento aos direitos garantidos pela Constituição e pelo Estatuto que muita coisa ainda há que se fazer para que a Proteção Integral estipulada pela nova doutrina que rege a área da infância e adolescência saia do campo formal e passe a se efetivar de fato. De acordo com Rizzini *et al*, *“o momento atual favorece o entendimento mais amplo da situação da infância como estando associada a uma série de outras questões de ordem política, econômica e social, assim como a fatores estruturais e conjunturais que permitem a manutenção da fantástica desigualdade social, que ainda caracteriza este país”*. (id)

As transformações globais mais abrangentes estariam conduzindo a uma diminuição radical da intervenção do Estado na área social e levam à necessidade de reavaliação dessas políticas que tendem a ser mais autônomas e descentralizadas, buscando-se uma co-gestão entre governo e sociedade civil. Certamente a dinâmica perversa de Mercado, a redução da intervenção Estatal e o novo modelo seletivo de proteção social contribuíram para que o cenário ideal que vinha se desenhando para o estabelecimento da Doutrina da Proteção Integral e seus mecanismos de proteção também fosse duramente atingido.

No entanto, apesar do Brasil ainda não ter conseguido efetivar de fato todos os direitos garantidos pela Constituição e regulamentados pelo ECA, ficou demonstrado, principalmente durante o processo da constituinte, que a sociedade civil organizada e forte estava se solidificando no país, contribuindo para fazer avançar o estado democrático de direito.

Para entender como a sociedade civil caminhou para chegar a esse estágio de mobilização pelos direitos infanto-juvenis, faremos a seguir um estudo sobre como os movimentos sociais organizados influenciaram na mudança das antigas formas de ver e lidar com as crianças, dando base para a criação da Nova Política de Atendimento assentada na Doutrina da Proteção Integral.

2.3. O PAPEL DOS MOVIMENTOS POPULARES NA CRIAÇÃO DE UMA NOVA POLÍTICA DE ATENDIMENTO A CRIANÇA E AO ADOLESCENTE

Na luta por uma nova doutrina jurídica para a criança e o adolescente, três forças se uniram: a corrente progressista do mundo jurídico, os representantes das políticas públicas (técnicos e dirigentes da FUNABEM e de órgãos estaduais) e o Movimento Social. Mas, dessas três forças a mais importante foi o Movimento Social, pois foi ele que mobilizou e liderou os demais.

Foi assim, através da intensa participação de movimentos diversos pela mudança das regras no relacionamento social com a população infanto-juvenil, que educadores sociais, profissionais liberais, lideranças comunitárias, movimentos pelos direitos de minorias, magistrados, responsáveis por entidades governamentais e não-governamentais, sedimentaram uma nova doutrina brasileira de participação da sociedade no atendimento dos direitos de crianças e adolescentes. (SÊDA, 1991, p.40)

Vimos, na primeira parte desse capítulo, o contexto do final da década de 70, juntamente com os anos 80, épocas em que se deu o palco para a emergência dos movimentos sociais no Brasil, onde grupos organizados passam a reivindicar, cada vez mais, melhoria das condições de saúde e sócio-educacionais, preservação do meio ambiente e garantia dos direitos humanos, bem como fortalecer a identidade da mulher, do negro e de outros atores sociais.

Como exemplo dos diversos movimentos que surgiram na década de 70, podemos citar o movimento do custo de vida, da moradia, contra o desemprego, da saúde e do transporte coletivo.

Surgiram também, nas épocas descritas, um movimento sindical autônomo e combativo e partidos políticos engajados no fortalecimento da sociedade civil e voltados para a questão social, que formaram um conjunto de elementos de contraponto ao regime autoritário e à política tradicional brasileira, fortemente patrimonialista.

Doimo (1995) define as formas de ação coletiva surgidas no país, no período pós-70, como “*movimentos populares que atuam no interior de um campo ético-político*” ou seja, “*um coletivo que não se deixa cooptar ou manipular construído por sujeitos autônomos e independentes capazes de se tornarem o fundamento da democracia e de políticas alternativas em torno de direitos humanos e sociais*”. (apud AVRITZER, 1997)

Na verdade, desde quando o Estado passou a formular suas políticas sem nenhuma interferência ou pressão dos setores populares devido ao autoritarismo iniciado em 64, acabou

criando, paradoxalmente, também condições de se desenvolverem nas áreas rurais e nas periferias urbanas que viviam em situações precárias, canais de uma ação social autônoma e desconectada do Estado.

Todo esse momento de efervescência da sociedade civil pôde ser comprovado, mais tarde, pelo movimento pelas eleições diretas que, apesar de não ter obtido sucesso total e promover, como afirma Coutinho (1993), uma *'revolução pelo alto'*, foi uma das maiores demonstrações da mobilização das forças democráticas no país. (LESBAUPIN & PAPPI [org])

O final dos anos setenta já apresentava sinais de novo tipo de movimento social. Apesar da vigência ainda do poder arbitrário, a nova etapa que substituíra a segura distensão lenta e gradual da ditadura foi mais acelerada, dando sustentação à idéia da irreversibilidade da abertura democrática e ocasionando o surgimento de experiências sociais mais ousadas.

Já na década de setenta, depois dos duros golpes de 64 e 68 e numa espécie de reação ao fracasso social do governo autoritário, os movimentos sociais ganham novo impulso. Assim, em 1978 acontecem as primeiras greves operárias do Novo Sindicalismo no ABC paulista; também ocorre a reabertura da UNE (União Nacional dos Estudantes) e a criação, no Estado do Rio de Janeiro da FAMERJ (Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro). Em 1979 a anistia e na década de oitenta os importantes movimentos pelas *'diretas já'* e da *'participação popular na constituinte'*. (CUNHA, 1999, p.41)

Nesse contexto, novas Associações de Moradores independentes nascem ao lado das antigas Associações de Amigos de Bairros; uma imprensa local mais combativa, que produz o compartilhamento de experiências e práticas inovadoras também surge e grupos de oposição sindical propondo a organização de um novo sindicalismo aparecem contestando as velhas lideranças sindicais ligadas à burocracia estatal.

A sociedade civil passa a se mobilizar combatendo as decisões econômicas que atingiam de forma torrencial os assalariados de baixa renda, organizando-se contra a carestia. Movimentos que clamam pela valorização da cultura afro-brasileira se também se estabelecem através de grupos de teatro e de música popular.

Muitas são as causas pelas quais grupos, movimentos e entidades trabalham em benefício da sociedade. Defesa do meio ambiente, dos direitos da mulher, das minorias, dos direitos do consumidor e outras, são causas que não podem ficar apenas na dependência dos indivíduos que são violados ou ameaçados em seus direitos. (SÊDA, 1991, p.45)

O gradativo fortalecimento da sociedade civil ocorre com o término do período militar e dá base para a construção do paradigma de cidadania plena nos anos 80 e para o surgimento de mecanismos de controle social. O exercício das liberdades públicas foi elevado a um patamar inédito, até então no país. A partir daí, foi possível a revisão da legislação retrógrada, fruto do autoritarismo, a eleição de um presidente civil e a elaboração da nova Carta Magna com a participação democrática de diversos segmentos da sociedade.

No processo de redemocratização brasileira, o viés estigmatizante que classificava meninos e meninas como ‘menores’ passa a ser combatido com mais veemência, visto que, agora, esse rótulo era encarado como resquício de uma lei reguladora da sociedade gerada pelo autoritarismo.

Nesse período, a crítica ao modelo da Doutrina da Situação Irregular passou a ser compartilhada tanto pelos membros dos novos movimentos sociais e intelectuais especializados no assunto, quanto por alguns técnicos dos órgãos públicos de atendimento à infância e juventude.

Todos os detritos legais autoritários deveriam ser, nessa perspectiva, banidos tendo em vista a real possibilidade da reconstrução democrática. Sendo assim, paralelamente à derrocada dos ordenamentos autoritários, como a Lei de Imprensa, a Lei de Segurança Nacional e a Lei de Greve, também começaram a se exaurirem o Código de Menores e a Política Nacional de Bem-Estar do Menor - PNBEM.

As condições propícias para o estabelecimento da democracia favoreceram o amadurecimento, também, de um novo movimento social que se propunha a atuar em defesa das crianças em condições de risco e periculosidade, visto ter ocorrido, paralelamente as grandes mobilizações sociais e políticas iniciadas no Brasil, uma grande sensibilização pública para a questão das crianças e adolescentes que viviam nas ruas e que perderam os vínculos familiares, os denominados ‘meninos de rua’ ou ‘menores abandonados’, vistos agora como ‘consequências das estruturas sócio-econômicas injustas’.

A denominação ‘meninos de rua’ também solidifica o pertencimento dessas crianças a um contexto de exclusão, perdendo de vista como referência os contextos dos quais foram excluídos como a família, a escola, a moradia, a saúde, a alimentação, por exemplo. (SUDBRACK & COSTA, 1992, p.28)

Na área da criança, foi a emergência desse novo tipo de movimento social, concomitantemente com o fracasso do Plano de Integração Menor-Comunidade - PLIMEC e de outras práticas governamentais, que preparou o caminho para as mudanças ocorridas nos anos oitenta.

Uma das características que passa a distinguir esse novo movimento social, que atua em favor das crianças e adolescentes, dos outros movimentos sociais brasileiros, além da sua pouca idade, é o fato da sua militância advir de setores ligados aos programas comunitários das periferias urbanas.

Um outro fator dessa diferenciação é que esse tipo de movimento foi capaz de unir, na luta pelos direitos da criança, pessoas e grupos com diferenças nada desprezíveis no campo político-ideológico, dirigentes governamentais e atores da sociedade civil, que mesmo guardando reservas e estabelecendo divergências e antagonismos, souberam compartilhar forças para retirar do panorama legal brasileiro os dispositivos das Leis 6.697/79 e 4.513/64.

Podemos verificar tal assertiva, observando que, à época, na convivência com os meninos e meninas de rua, tornou-se bastante comum, também, a presença de antigos funcionários da FUNABEM e técnicos que atuavam nas políticas públicas, além de educadores de rua, professores, universitários, juízes e promotores.

Nesse meio, também não podemos deixar de mencionar a importante mudança de concepção do trabalho pastoral estabelecida pelo Concílio Ecumênico Vaticano II que, além oportunizar um trabalho de ação social mais autônomo por parte da Igreja, também favoreceu o estabelecimento de parcerias com lideranças comunitárias em prol de um trabalho articulado.

Um dos pressupostos das Comunidades Eclesiais de Base - CEB passou a ser a evangelização integral composta fundamentalmente do estímulo ao debate das populações marginalizadas sobre as suas condições de vida e da ação necessária a melhorá-la, independentemente do tempo decorrido entre a ação e o benefício, ou seja, uma busca atemporal da salvação.

Mesmo tendo essa perspectiva atemporal de melhoria de vida, os trabalhos das CEBs levaram algumas populações marginalizadas a ascenderem a novos patamares de consciência e organização e favoreceram o surgimento de novas lideranças comunitárias que passaram a integrar os novos movimentos sociais.

Todo esse movimento de luta pelos direitos de todas as crianças e adolescentes do Brasil surgiu em prol de uma luta primeira contra a realidade que pairava nos grandes centros urbanos: os meninos e meninas que estavam nas ruas em busca de sobrevivência e os abusos e crueldades sofridos por esses. Principalmente preocupante foi a questão das denúncias de extermínios de crianças e adolescentes.

Segundo Gonçalves, em 1983 foi criada uma Comissão Especial da Secretaria do Estado de Polícia Civil, no Rio de Janeiro, *“para apurar crimes cometidos por grupos de*

extermínio com base em denúncias feitas pela Comissão de Justiça e Paz, de Nova Iguaçu". (1994, p.16)

Após esse momento, alguns movimentos da sociedade civil passaram a se organizar para denunciar crimes de extermínio e exigir do governo ações contra eles.

Com o surgimento, em 1983, da Pastoral do Menor em São Paulo, foi possível promover um movimento articulado, não apenas para denunciar o extermínio de crianças, mas para discutir alternativas para resolver os problemas da miséria e marginalidade e propor mudanças no atendimento prestado pelos órgãos públicos.

Na verdade, a igreja tinha um papel importantíssimo na época, por causa de todos os outros movimentos populares que ela já se infiltrava por meio das Comissões Eclesiais de Base⁵². (CARVALHO, 2004, p.183)

Quando é criada a Primeira Pastoral do Menor em São Paulo, esta começa a se reunir com funcionários da LBA, com técnicos da FUNABEM e intelectuais da Pontifícia Universidade Católica - PUC para discutir a questão da criança marginalizada.

A FUNABEM junto com a LBA já puxava a mudança na forma de atendimento e, ao mesmo tempo, a igreja começa também a atuar nesse mesmo sentido, mantendo canais próximos à população das periferias para a discussão da questão da criança e do adolescente. (Entrevistado 1)

No Rio de Janeiro, integrantes dos segmentos similares ao de São Paulo, após participarem de uma reunião naquele estado, em 1984, criaram um movimento chamado Comissão Arco-íris, que além de debates e estudos, passam a sair em campo para analisar de perto a realidade vivida pelas crianças que estavam nas ruas.

Apesar de estar atuando ainda na FUNABEM, eu fui para São Paulo como um dos representantes da Diocese do Rio. Quando nós voltamos de lá, começamos a criar esse movimento Arco-íris, que tinha dentre os seus integrantes Dom Mauro Morelli. Dom Mauro cria a 1º Pastoral do Menor do Rio, a segunda do Brasil, em Duque de Caxias. A Coordenação da Pastoral da Diocese do Rio ficou sob a responsabilidade do Roberto dos Santos e da irmã Adma. Eu fiquei coordenando a de Duque de Caxias. (*id*)

Na Arquidiocese do Rio de Janeiro o trabalho das pastorais mantinha um espaço próprio para o atendimento de crianças, visto que sua catedral destinava seus andares subterrâneos para essas atividades.

⁵² Dentro da Igreja Católica, no espírito da teologia da libertação, surgiram em 1975, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), visando aproximar a igreja do povo, sobretudo dos pobres, passando a trabalhar com as populações marginalizadas das periferias urbanas.

Esse novo tipo de movimento social começa a crescer no Brasil e as pastorais se multiplicam. Na Bahia surge o Projeto Axé, outra organização forte que também era coordenada por um padre. Em Belém do Pará e em São Paulo também surgem outros movimentos dirigidos por padres.

A partir de 1983, ocorre uma intensificação de eventos relacionados com a temática da criança e do adolescente. É instituído o Dia de Protesto e realizado tribunais populares com julgamentos simbólicos dos violadores de direitos humanos infanto-juvenis. Os artistas e juristas, também com o apoio da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro - FAMERJ, criam a Assembléia de Defesa à Vida.

Livros são lançados, o Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente é criado pela Pastoral do Menor, Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança, ASSEAF- Associação dos Ex-Alunos da FUNABEM e Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua. Há congressos até mesmo internacionais (no Rio de Janeiro, o VII Congresso de Prevenção dos Maus-tratos e Negligência na Infância), onde também é discutida esta questão. Até a Anistia Internacional se pronunciou sobre o tema; providências são pedidas ao CBIA. (GONÇALVES, 1994, p.16)

Esse momento também foi muito fértil na realização de oficinas, reuniões, encontros e na produção de impressos e, também, propiciaram um período único de socialização de conhecimentos e experiências, além do estreitamento de laços de pertencimento a uma causa comum. Foi favorecido, ainda, o surgimento de lideranças que passaram a ser reconhecidas dentro e fora do país.

Reflexões sobre os problemas sociais que empurravam crianças e adolescentes para as ruas também passam a avançar. Era necessário promover ações que remeteriam a uma mudança da política de atendimento. Surgem, então, práticas alternativas comunitárias de atendimento que incitam a uma inovação na questão do atendimento a meninos que estão nas ruas. Não obstante, esse trabalho social educativo ainda não tinha uma visão muito clara do que estaria por vir.

Uma das expressões desse processo foi a assinatura, nos primeiros anos da década de oitenta, de um termo de acordo entre técnicos do UNICEF, da FUNABEM e da Secretaria de Ação Social – SAS, órgão do Ministério da Previdência e Assistência Social, visando a implementação do Projeto Alternativas de Atendimento a Meninos de Rua.

Uma das primeiras ações desse projeto foi a identificação, o registro e a divulgação de experiências que atuavam no atendimento a ‘meninos e meninas de rua’.

O I Seminário Latino Americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos de Rua, realizado em 1984 em Brasília, tornou-se um evento especial para revelar ao país a força da corrente que propunha um novo tipo de atendimento à criança e ao adolescente e que demonstrava o destempero do modelo assistencialista e do modelo correccional-repressivo provenientes da junção do Código de Menores e da PNBEM.

Em 1985, realiza-se no Rio de Janeiro uma Reunião Nacional na tentativa de conclamar militantes para uma organização comum, ou seja, todas as pessoas que lideravam qualquer tipo de movimento social em favor das crianças e adolescentes.

Vários voluntários de projetos organizados pelas pastorais, funcionários da LBA e da FUNABEM, bem como outras pessoas sensíveis à causa se incorporaram a esse movimento.

As universidades como a PUC e depois a Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, com o Projeto Roda Viva, também passaram a integrar o movimento que, mais tarde, recebeu o nome de Movimento Alternativo de Meninos e Meninas de Rua.

Temas como a participação, controle social e a questão de meninos e meninas de rua ou empobrecidos foram abordados na reunião. Nesse momento, chegou-se à conclusão de que era necessário organizar um movimento de abrangência nacional. Foram, então, criados núcleos e coordenações em cada estado brasileiro. *“Mesmo que fosse uma única pessoa em cada lugar, mas uma pessoa de referência que conseguisse mobilizar outras para atuarem naquela localidade.”* (Entrevistado 1)

Como o Movimento Alternativo de Meninos e Meninas de Rua discutia naquele momento a participação ativa dos meninos e meninas, isso acabou provocando certa divisão no grupo. Os representantes da LBA saíram do movimento, pois achavam que não deveriam estabelecer um contato direto com estas crianças e adolescentes, nem mesmo ir para a rua saber o que esses meninos desejavam.

Outros, porém, achavam que fazer projetos sem a opinião dos meninos não surtiria nenhum efeito, *“porque escrever todo mundo estava escrevendo, idealizando, tudo no nível teórico. Era importante discutir a questão da FUNABEM, mas também era preciso investigar o que realmente esses meninos queriam.”* (id)

O depoimento de que *“o pessoal da FUNABEM só sabia da realidade da criança, da sua vivência, quando esta já estava encarcerada”* e que *“desconhecia os motivos que fizeram ela parar naquela instituição”*(id) explicita o maior argumento utilizado por aqueles que defendiam uma aproximação com os meninos de rua.

Nessa mesma época, no Rio de Janeiro, uma nova proposta de atendimento começa a ser idealizada: os Centros de Recursos Integrados de Atendimento ao Menor - CRIANs. Esse

novo atendimento se propunha a acabar com as grandes concentrações de crianças num mesmo lugar, oferecendo um atendimento a, no máximo, dezesseis crianças por cada casa. Estabelecia, também, o encaminhamento da criança para a escola e a oferta de um tipo de atendimento integral, com o apoio-técnico de uma equipe multidisciplinar, composta de pedagogo, médico e psicólogo.

Apesar de acharmos que a proposta dos CRIANS era interessante porque, principalmente, não existiam no projeto celas como nas FEBENs, tínhamos que fosse apenas mais um depósito de crianças que estava sendo criado, com uma nova tese, com uma nova roupagem, com uma nova proposta e metodologia. (*id*)

Devido à saída de alguns membros do movimento, novas alianças e parcerias foram estabelecidas com oficiais militares da Marinha visando mobilizar mais integrantes e para a criação de uma Comissão Provisória encarregada da sua formação oficial.

As dissidências no grupo ocorriam, também, devido à contenda com os membros da Pastoral, conforme esta justificativa: “*os integrantes da Pastoral achavam que detinham mais poder do que os outros pelo fato de serem os primeiros a propor a criação do movimento*”. (*id*)

A grande diferença desse movimento para as Pastorais é apresentada com argumentos embasados no trabalho realizado por eles. Enquanto a Pastoral atuava de forma mais ‘imediatista’, oferecendo comida e cuidados pontuais sem apresentar solução para o problema da miséria e marginalidade, a atuação do movimento era mais de mobilização para mudança social.

Os meninos iam para a Pastoral, lanchavam, saíam dali e voltavam à rua para fazer as mesmas coisas. Era um atendimento só ‘cuidador’. Enquanto isso nós discutíamos que a gente não deveria dar esmolas e sim oferecer um espaço que oferecesse condições de melhoria de vida, de mudança social. (*id*)

As lutas, conquistas e realizações em favor da criança e do adolescente acabaram solidificando uma identidade de grupo que, pela sua estrutura e funcionamento, destacou-se dos demais segmentos do movimento social. Por isso, muitos setores vinculados às políticas públicas, que também sentiam a necessidade de mudança nas antigas formas de ver e lidar com crianças e adolescentes em condições de risco, ficavam perplexos com a rápida ascensão desse novo movimento social em favor das crianças.

Para estabelecer de vez o sentimento de pertencimento e formalizar a junção de identidades a nível nacional, dos grupos que a nível local e regional já vinham se organizando,

um movimento social nasceu, denominando-se Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - MNMMR. Esse movimento foi organizado, primeiramente, em Comissões Locais, Estaduais e, em 1985, funda-se a Coordenação Nacional do MNMMR.

Diversos encontros regionais foram realizados em 1985 com os militantes da Bahia, do Recife e de Belém do Pará. Diversas articulações foram feitas e o movimento cresceu, dando oportunidade para a criação formal do MNMMR.

A preocupação com as crianças de rua, sobretudo com o aumento aparente no número de crianças trabalhando e morando nas ruas do país no decorrer dos anos 80, conduziu à criação de inúmeras organizações com o propósito de ajudá-las. Entre estas, está o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, uma rede nacional dedicada à advocacia e ao treinamento dos chamados educadores de rua. Um grande número de projetos veio ao encontro das crianças, procurando atender as suas necessidades e denunciando as situações de descaso e violência das quais eram vítimas. (RIZZINI *et al*, 1999)

A mídia, até então, apenas citava alguns casos isolados de articulação social, principalmente quando envolvia os trabalhos das Pastorais e da FUNABEM. Só eventualmente citava o nome da Comissão Arco-íris. “*E aí, via-se uma outra briga... A Comissão Arco-íris no Rio e a Pastoral do Menor de São Paulo. Sabe aquela disputa de posse, de poder?*” (Entrevistado 1)

Na preparação para o 1º Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, em 1985, uma discussão de grupo suscitou algumas reflexões sobre o tipo de movimento que iria se organizar. “*Nós vamos fazer atendimento como a Pastoral do Menor ou um movimento político, tal como o Movimento dos Sem Terra, e, ainda, vamos atuar em Capacitações ou em quê?*” (*id*)

A proposta que venceu foi a de que o MNMMR não seria apenas uma entidade de atendimento, e sim, uma entidade política, de organização com propostas de mudança e de luta política. Foi acordado, dentre os integrantes, que era necessário ir às ruas para articular a participação daqueles que eram os maiores interessados: os meninos e as meninas de rua. A partir daí, o objeto da primeira luta seria, então, uma nova proposta para alteração do Código de Menores.

Uma das lições mais importantes que se aprendeu com a experiência do Movimento Nacional e dos programas destinados às crianças nas ruas foi a ênfase dada à capacidade das crianças em serem os agentes de seu próprio desenvolvimento, ou os agentes de mudança nas próprias vidas [MYERS, 1988]. No lado negativo, alguns programas para crianças de rua reforçaram a imagem das crianças como pequenos heróis, exaltando sua coragem e subestimando o sofrimento e a solidão que tinham que suportar. Contudo, a maior parte dos programas efetivamente procurou oferecer

opções para as crianças, reconhecendo que a grande maioria tinha poucas possibilidades além da luta pela própria sobrevivência. Assim, a base dos programas que obtiveram reconhecimento ao longo dos anos foi a de ajudar as crianças a refletirem sobre sua própria vida e outras alternativas de vida. (RIZZINI *et al*, 1999)

Para formalizar de fato a criação do MNMMR foi realizada, no ano de 1986, uma Assembléia que contou com a participação dos 24 dos 25 estados brasileiros.

Legalmente oficializado, o Movimento, como era chamado por seus integrantes, começou a atuar com uma característica mais política. Como não prestava atendimento direto, como as Pastorais, o MNMMR cooptava os meninos já atendidos em outros programas. Os primeiros meninos que ingressaram no Movimento atuaram articulando outros ‘meninos de rua’, engrossando assim o número de crianças e adolescentes que iriam fazer parte do Encontro Nacional.

A natureza política e a identidade progressista do MNMMR foram evidenciadas para o país com a realização na capital do país, em 1986, desse 1º Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua.

Por já terem passado por um processo de discussão nos níveis local e estadual, as crianças e adolescentes que compareceram ao Encontro surpreenderam o público e a imprensa com o grau de consciência política que demonstraram nos debates em plenário, debates estes que versaram sobre saúde, educação, trabalho, desigualdade social e condições de miserabilidade, dentre outros temas.

Esse nível de maturidade e de organização causou espanto a muitas pessoas. Aqueles que estavam junto com os meninos e meninas acabaram por se convencer de que era chegada a hora de iniciar a luta pelos direitos da criança e do adolescente no campo dos direitos. A convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte configurou-se um momento e uma oportunidade únicos de colocar o estado democrático de direitos, desde o início de sua construção, para funcionar a favor das crianças do Brasil. (COSTA, 1991, p.28)

Sobre esse assunto, Rizzini (2004) expõe que a participação de crianças e jovens nos debates que abordam a sua inserção na sociedade é premente e passou a ganhar espaço no mundo, sendo o Brasil citado como precursor da participação infantil e juvenil em questões que dizem respeito às suas vidas.

Para ela, “*um dos exemplos internacionalmente mencionados foi a liderança do movimento nacional de meninos e meninas de rua, que contribuiu para dar maior visibilidade ao problema da população infantil e juvenil que vive longe de suas famílias e comunidades*”. (*id*, p.12)

Referendando Bush e Gordon (1982), Rizzini (2004) aponta que as crianças e jovens são atores centrais nos processos de mudanças na sua realidade de vida, por isso devem ser envolvidos de forma ativa nas dinâmicas de definição dos programas voltados para esse grupo, já que

a complexidade em desvendar o impacto das diversas mudanças na vida das crianças e adolescentes é um desafio para nossa imaginação coletiva e capacidade analítica. Mas não podemos embarcar nessa tarefa sem a participação dos mesmos, pois são eles os atores centrais que podem nos ajudar a compreender como vão reagir e se adaptar a essas mudanças, diferentemente dos adultos. (BUSH & GORDON, 1982, *cit in* RIZZINI, 2004)

Subsidiando a Assembléia Nacional Constituinte, são organizados pelo legislativo, diversos debates sobre o tema do extermínio de crianças e adolescentes, através de Comissões da Criança e Constituintes, com o apoio de instituições como a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB e a Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro - FAMERJ.

Antes mesmo da eleição dos parlamentares constituintes, os movimentos e entidades se organizaram para a tarefa de fazer com que os candidatos ao legislativo assumissem o compromisso público de colocar os direitos da criança e do adolescente na Carta Constitucional.

Nessa nova fase de luta política destacaram-se a Frente Nacional de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes, a Pastoral do Menor da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB, o MNMMR e a Comissão Nacional Criança e Constituinte.

Como o Brasil vivia num período de campanha eleitoral, visto que naquele ano aconteceria o pleito para escolha de governadores e, principalmente dos deputados constituintes, o movimento percebeu que esse era o momento propício para garantir no legislativo os canais de diálogo para uma proposta de mudança na legislação. Foram estabelecidas conversações com os candidatos acerca da violência sofrida pelos 'meninos de rua'.

Outra estratégia traçada para colocar o tema na ordem do dia foi detectar, no grupo, os interlocutores que tinham mais habilidade para prestar depoimentos, divulgar denúncias e conceder entrevistas para a imprensa.

No Rio foram escolhidos eu, a Maria Teresa Moura e o Rodrigo. Em Minas Gerais, a Eneida e, em São Paulo os coordenadores do Projeto Axé. O Projeto Axé na verdade se incorporou ao MNMMR. Apesar de ele fazer um trabalho de atendimento, ao mesmo tempo, quase todos os seus integrantes também faziam parte

do Movimento. As Pastorais é que sempre foram mais difíceis porque sempre quiseram se separar. (Entrevistado 1)

Nesse período já aconteciam, em várias regiões, reuniões onde ocorriam discussões acirradas acerca da temática da criança. Após as eleições, a articulação se deu já com os deputados eleitos. “*No Rio de Janeiro, a gente tinha principalmente a Benedita, então Deputada Federal e o Vladimir*” (id).

Como era necessário arregimentar mais congressistas, o movimento também traçou outra estratégia para convencer as lideranças partidárias. Foram efetuados alguns levantamentos sobre a questão da violência e assassinatos de meninos de rua, sobre os grupos de extermínio e o esquadrão da morte.

Há uma diferença muito grande entre grupo de extermínio e esquadrão da morte. O esquadrão da morte nasceu na época da ditadura militar e era composto por policiais que, muitas vezes, integravam também os grupos de extermínio. Na época, existiam alguns repórteres de tevê e locutores de rádio que defendiam o esquadrão e a pena de morte. (id)

Duque de Caxias, no Estado do Rio de Janeiro, era considerada uma das cidades mais violentas do Brasil, por isso foi escolhida para a análise e levantamento do número de crianças e adolescente mortos, vítimas de violência e extermínio. Esse trabalho foi favorecido pela proximidade da Pastoral de Duque de Caxias da população das favelas.

Para divulgar o resultado do levantamento de dados e proceder a respectiva denúncia, foi confeccionada uma placa rústica contendo o nome de crianças encontradas mortas ou mesmo desaparecidas. Diariamente, os encarregados da tarefa de atualização de dados acrescentavam novos nomes à placa e, com isso, a imprensa passa a se interessar, cada vez mais, pelo assunto devido à repercussão das denúncias.

A partir dali a gente começa a mostrar para o mundo a violência cometida contra a criança. Paralelamente ao Marra com sua proposta do CRIAM e à FUNABEM, eu, o Dom Mauro, o Ivanir que era um ex-aluno da FUNABEM que criou uma Associação dos Ex-alunos dessa entidade, estávamos na mídia o tempo todo. Fazíamos várias denúncias e apresentávamos dados sobre o extermínio de crianças. (id)

Em 1986 foi realizado em Goiânia o 1º Tribunal Popular de uma série de três (Goiânia, Rio de Janeiro e Belém do Pará) que tinha o objetivo de julgar a sociedade pelos abusos cometidos contra a criança.

Para julgar a sociedade sim, pois achávamos que a sociedade tinha suas responsabilidades sobre o ocorrido. Ela era a principal culpada de tudo isso, pois via a criança pobre e negra como um bandido. O menino de Rua era visto como um bandido e não como uma pessoa. Era pura e simplesmente um trombadinha, que cheirava cola, que roubava, que servia de avião para o traficante. (*id*)

O Tribunal Popular de acusação dos violadores dos direitos infanto-juvenis foi realizado em meio ao Fórum Nacional dos Meninos e Meninas de Rua que contou com o apoio da Associação dos Fabricantes de Brinquedos - ABRINQ e do Fundo das Nações Unidas para a Infância e Adolescência - UNICEF e com a plena cobertura da imprensa.

Já o 2º Tribunal foi realizado no Largo do Carpo no Rio de Janeiro, local que abrigou a primeira Universidade de Advogados do Brasil. O local possuía uma grande força simbólica e por isso foi considerado ideal para a realização desse julgamento.

Nós convidamos juízes de verdade. O Juiz Siro Darlan aparece nesse período e começa a se interessar mais profundamente sobre o assunto. Ele representou no tribunal o papel de juiz. O promotor convidado foi o Felício Pontes Júnior, posteriormente consultor do UNICEF. Além de várias testemunhas convidadas, o tribunal colocou os meninos rua como as principais vítimas. E isso começou a rodar o mundo. Fizemos depois o terceiro tribunal em Belém do Pará e aí começou a ficar mais difícil por causa das perseguições. A mídia uma hora era contra e a outra a favor. (*id*)

Outro projeto passa a ser desenvolvido também nesse momento: a Casa do Menor. Conforme o relato abaixo, algumas estratégias foram traçadas para incentivar os meninos e meninas que estavam nas ruas a participarem do projeto.

A gente sentava com eles na rua e contava que havia a Casa do Menor, um lugar onde tinha almoço, comida, mas como toda família, tinha regras: quem deveria fazer o quê. Só que as regras, até mesmo a questão da punição e da disciplina, eram elaboradas com a participação deles. Os meninos mesmos achavam que deveria haver normas. Quando argumentávamos que não deveria ter regras, pois considerávamos que eles já estavam punidos, eles mesmos contra-argumentavam que era preciso um castigo para evitar que eles errassem. Era uma discussão muito boa. (*id*)

Outra ação estratégica desenvolvida foi a criação do Jornal Pé-de-Moleque. Através desta e de outras atividades realizadas ampliava-se cada vez mais o número de crianças e adolescentes que eram atendidos pela Casa do Menor e recrutados para integrarem o MNMMR. “As crianças já começavam a dar entrevistas. Em vez dos adultos falarem, eles mesmos é que se destacavam na defesa dos seus direitos, em suas denúncias.” (*id*)

Outro legado importante dos programas destinados aos ‘meninos de rua’ foi o desenvolvimento de uma filosofia e metodologias para se trabalhar com as crianças e jovens nas ruas, inclusive com ensinamentos baseados em Paulo Freire. Os chamados ‘educadores de rua’, que se especializaram para ajudar estas crianças, geralmente serviam como o primeiro ponto de contato entre as crianças e as organizações que ofereciam apoio. Isso era importante, pois os educadores de rua representavam a primeira tentativa de se organizar e profissionalizar uma intervenção junto a estas crianças no Brasil e serviu de modelo para vários outros países [CASTRO, 1997; CHALHUB, 1997]. (*cit in RIZZINI et al, 1999*)

Desta forma, vê-se que o Estado do Rio de Janeiro foi o grande precursor desse tipo de organização e que os outros estados seguiram esta iniciativa.

As conquistas em favor da infância e da juventude que foram obtidas na Carta Constitucional foram o resultado de um complexo movimento de mobilização e, também de organização social, que “*tomou a forma de duas emendas populares apresentadas à Assembléia Nacional Constituinte com as assinaturas de mais de 200 mil cidadãos adultos e 1 milhão e 400 mil de crianças e adolescentes*”. (COSTA, 1992, p.11)

O texto da emenda denominada Criança e Adolescente se fundiu ao da emenda Criança Prioridade Absoluta, resultando nos artigos 204 e 227 da nova Carta Magna, em 05 de outubro de 1988.

Todo esse processo de recolhimento de assinaturas se deu devido à exigência de um número mínimo de cidadãos propondo a emenda popular para a mudança do Código de Menores rumo a uma nova legislação.

O Movimento e outras Ongs começaram a fazer uma articulação em todo o Brasil para recolher as assinaturas necessárias. Muitas pessoas que estavam na linha de frente do ideário de mudança no panorama legal, como Antonio Carlos Gomes da Costa e Edson Sêda (advogado e funcionário da FUNABEM) também se juntaram a esse trabalho de mobilização nacional. Foram criados diversos pólos, onde vários voluntários/ militantes, inclusive os meninos de rua, faziam plantão para o recolhimento de assinaturas.

As portas das igrejas, dos departamentos públicos e das universidades foram os locais que se apresentaram mais estratégicos para o objetivo que se propunha.

“*A gente colocava uma mesa contendo os papéis para as assinaturas e, ao mesmo tempo, aproveitava para divulgar a violência e mostrar as arbitrariedades permitidas pelo Código de Menores.*” (Entrevistado 1)

Apesar dos militantes encontrarem diversas resistências, inclusive de juizes e policiais, no final obtiveram quase o dobro de assinaturas do que era necessário para a emenda.

A profusão de assinaturas se deu também devido às denúncias que eram feitas tanto a nível nacional quanto internacional e divulgadas pela imprensa.

O gancho que a gente tinha para ir para a mídia era a questão da denúncia da violência, por isso nós preparamos aquele quadro que tinha mais de cem nomes de meninos que foram assassinados. Esses nomes a gente obtinha através de pesquisas em jornais e através do relato dos educadores do Rio de Janeiro. Foi feita a sua inauguração na Cinelândia e lá ficou exposta quase um mês junto com alguns militantes. Aquilo chamava atenção da mídia e o assunto era transmitido em várias emissoras de televisão. Eu ficava diariamente naquele local, pois nessa época, como funcionário público que era, fui colocado à disposição do movimento. Também fiquei um período à disposição da Pastoral e depois do UNICEF. (id)

Mas, o primeiro local onde a placa foi exposta foi na Praça do Pacificador em Duque de Caxias. Foi feita uma vigília de várias entidades, todas elas custeadas pelo UNICEF. *“A despesa do acampamento era enorme. Nós tínhamos mais ou menos 220 meninos na Praça do Pacificador e era difícil controlar esses meninos, pois eles saíam para a rua.”* (id)

Dimenstein (1990) denuncia em seu livro, financiado pela Fundação ABRINQ com o apoio do UNICEF e do Jornal Folha de São Paulo, o extermínio de Crianças no Brasil, publicando em sua obra a foto dessa placa e uma entrevista com os seus idealizadores.

Devido a grande repercussão internacional das denúncias do seu livro, a placa também ficou sendo conhecida e acabou sendo exposta em vários países do mundo. *“Saiu do Rio e foi para o exterior.”* (Entrevistado 1)

O UNICEF e a ABRINQ foram os grandes parceiros desse período, já que auxiliavam na divulgação das notícias que os militantes pretendiam que fossem levadas ao conhecimento público e na confecção de cartazes e panfletos.

O Rio de Janeiro se tornou, a partir daí, o centro das denúncias. *“A mídia caiu em cima, surgem as investigações sobre os grupos de extermínio.”* (id)

Outro fato que causou grande repercussão na imprensa foi uma contenda entre os integrantes do MNMMR e o então prefeito de Duque de Caxias. Como o Poder Público local desenvolvia um programa para crianças cujos monitores eram policiais e guardas municipais, o Movimento não os aceitava como educadores, tendo em vista o histórico de denúncias de assassinatos promovidos por agentes da polícia.

Tânia Moreira, que era promotora pública da 4ª Vara de Justiça de Duque de Caxias, passa a ser o principal apoio para os processos que tramitavam na justiça. Por exemplo: *“quem era o Pedro Capeta, o que ele fazia, como era o seu trabalho de oficial de justiça, a carteira dele, a arma apreendida que foi retirada de dentro do foro e entregue a ele. Eram cinquenta suspeitos, uns policiais outros oficiais”*.(id)

As estratégias de sensibilização da sociedade e da imprensa para a divulgação das propostas de mudança na legislação foram traçadas não só para dar impulso à aprovação do Art. 227 da Constituição, mas também para a aprovação do ECA.

Em 1988, foi organizado o 2º Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, contando com a participação de mais de mil meninos, inclusive crianças de outros países da América Latina que, junto com os brasileiros, ocuparam todas as cadeiras do congresso. Simbolicamente, os meninos representavam os deputados que votavam e aprovavam o Art.227, em sessão presidida pela congressista Benedita da Silva.

Há algum tempo, alguns membros da sociedade civil e das organizações não-governamentais já se reuniam com técnicos do governo para o estudo da legislação que regia a infância e a criança marginalizada, com vistas a elaboração de uma nova proposta doutrinária.

Essas reuniões aconteciam, principalmente, dentro da FUNABEM do Rio de Janeiro, pois nesse local foi montado um espaço só para o trabalho de elaboração de uma proposta de mudança da legislação da criança. O Movimento tem um papel essencial nesse momento, pois conseguiu que o governo da época custeasse as despesas de transporte e hospedagem dos técnicos e militantes que vinham de outras localidades.

Foi nessas reuniões que se estabeleceu a necessidade de se criar não só um Conselho Gestor de Políticas Públicas, mas também um Conselho Tutelar que cuidasse das medidas mais pontuais. Esse fato pode ser comprovado pela seguinte fala de um entrevistado: “*O Conselho Tutelar não nasceu simplesmente do ‘nada’*”(id).

Vemos, então, que foi nesse espaço de discussão que surge a percepção de que, além de um Conselho que teria a finalidade de definir a política infanto-juvenil, ou seja, o Conselho de Direitos, era necessário existir outro Conselho para atender individualmente os casos.

A gente comparava um pouco com a função do Movimento (organização política) e o trabalho das Pastorais (atendimento direto). Por isso precisávamos de dois conselhos: aquele que iria tratar de política e aquele que iria fiscalizar as organizações e atender casos de violações. (id)

Para a questão da punição, pensou-se na alternativa de estudos de caso e da reintegração à família e à sociedade. “*O menino também não deveria ser mais preso como um adulto, algemado, nem ser transportado em viaturas policiais*”. (id)

Ao final do referido recolhimento de assinaturas para a emenda, o projeto do ECA já estava praticamente pronto e, desta forma, foi encaminhado para o Congresso Nacional via Emenda Popular, antes mesmo da Constituição ser aprovada.

O princípio da Proteção Integral não seria aprovado se não houvesse a mobilização nacional. No mundo inteiro os meninos apareceram votando como se fossem deputados. Os deputados não tinham como votar contra. Apenas ‘meia dúzia de malucos’ que aprovavam a pena de morte votaram contra. (*id*)

Concomitantemente, os programas e ações não-governamentais que no início da década se dedicavam apenas a ações de atenção direta se diversificam, tornando-se mais complexos e organizados, passando a se dedicar também à promoção e defesa de direitos. Por isso, mesmo quando o projeto do ECA ainda estava no Congresso Nacional, ele já era conhecido pelos ativistas da área que denunciavam arbitrariedades cometidas por juízes e policiais, mobilizando a imprensa, a opinião pública e os parlamentares.

Com isso, a imprensa passou a destacar a nova postura de controle social dos movimentos e a dar mais evidência aos conflitos que envolviam crianças e adolescentes, principalmente ao extermínio e as operações de recolhimento e apreensão generalizada de crianças pobres que estavam na rua.

Rivera (1991), analisando os dados disponíveis na época, dizia que o martírio e a matança dos meninos continuavam em todo país e não apenas na Baixada Fluminense ou nas periferias das grandes cidades. Ao denunciar que o país estava ante um verdadeiro genocídio, comparava a ação que ocorria no Brasil com o extermínio dos judeus, desta forma:

[...] um mini-holocausto, em que exterminadores não seguem planos e ordens superiores, mas muitos deles usam armas oficiais, voltadas contra os que deviam proteger. O ponto comum, porém, entre o holocausto dos judeus da Europa e o dos nossos meninos pobres é a omissão ou a conivência de parte da população: o ‘faz de conta que não vi, não sei, não tenho nada com isso’. (*id*, p.68)

Também dizia ser necessário refletir, sem nenhum constrangimento, se havia a possibilidade de existir, em nossa sociedade urbana, um verdadeiro “*animus exterminandi*”. O qual, no seu dia-a-dia, sentindo-se incomodar pelos problemas naturais de convivência social, passa a ter sentimentos ambíguos. No início esses sentimentos são impotentes, mas podem transitar rapidamente de um sentimento de compaixão, motivando a solidariedade, para um sentimento de rejeição e ódio.

Esse sentimento do ‘homem de rua’, do ‘cidadão comum’, tão bem estudado no caso do nazismo, quando ganha um setor importante da sociedade torna-se uma ordem subliminar para certos indivíduos especiais, que têm todas as condições mentais e materiais para executar essa ordem: desequilibrados, delinquentes, aventureiros, policiais ou ex-policiais social e profissionalmente degradados- gente enfim acessível aos mandantes, organizados ou não, e às armas desse crime.

Portanto, do olhar armado ao olhar exterminador, do desejo generalizado ou muito freqüente de ‘limpar esse lixo humano das ruas’ à ação concreta de eliminar fisicamente os meninos há uma continuidade, não uma ruptura. Em suma: *o exterminador é o mero instrumento de um desejo coletivo de matar.* (id, p.75)

Após esse período, em 1988, as diretrizes fundamentais da Doutrina da Proteção Integral foram delineadas no Art. 227 da Carta Magna, que por sua vez, além de garantir um atendimento diferenciado à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal, garantiu a criação da legislação que regulamentou a política infanto-juvenil.

Ressaltamos, também, que as entidades e movimentos que se mobilizaram em defesa da garantia dos direitos para a infância e juventude, por já conhecerem o projeto de Convenção Internacional das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, anteciparam-se a esta e introduziram o seu enfoque e conteúdo na constituinte brasileira. *“Isso ocorreu basicamente em razão da força da habilidade da resolução e do compromisso do movimento social que se forjou em torno dos direitos da criança e do adolescente.”* (COSTA, 1991, p.30)

Mendez (1990, p.50) expõe que a Convenção Internacional introduziu a dimensão jurídica dos problemas das crianças e adolescentes na ação dos movimentos sociais, pois esta foi a primeira vez que os movimentos sociais concentraram sua atenção, e depois seus esforços, num instrumento de caráter jurídico, cujos princípios acabaram sendo colocados na Constituição que foi aprovada em 5 de outubro de 1988.

A partir da aprovação do Art. 227 na Constituição, os ativistas que atuaram pelo estabelecimento da garantia dos direitos da criança e do adolescente no instrumento legal maior do país passam a ser requisitados para falar sobre esse tema dentro e fora do Brasil.

A partir da constituinte, os movimentos sociais organizados também continuaram a atuar politicamente em questões específicas, visando a elaboração das leis complementares que viessem consolidar, institucionalmente, os avanços conquistados em suas áreas de atuação. Essa ação ocorreu de forma emblemática na área da infância e adolescência, com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA.

Após a aprovação da Constituição de 88, as entidades não-governamentais articularam-se no Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente para trabalhar pela elaboração da Lei Complementar que eliminasse de vez com a legislação fruto do regime autoritário.

Os anos de 1988 a 1990 foram destinados a esse trabalho de regulamentação do artigo constitucional e, conseqüentemente, a elaboração do estatuto.

Sentávamos com os deputados que nos pediam ajuda para fazer isso. A gente já tinha uma grande parte dos deputados de todas as regiões do país. Cada coordenação estadual fez anteriormente esse trabalho de convencimento dos deputados de seu estado e dos senadores. Eles também iam a Brasília e, em cada gabinete, discutiam com os deputados sobre a nova proposta. Na verdade quem construiu o estatuto não foram os deputados. Eles apenas aprovaram. (ENTREVISTADO 1)

Segundo COSTA (1991), a iniciativa privada, e em especial as empresas de comunicação, também participaram desse esforço nacional:

As redes de televisão cederam espaços para divulgação de mensagens. O mesmo fizeram as emissoras de rádio e os jornais. Estima-se que nesta fase o aporte em termos de cessão de espaços nos meios de comunicação superou a casa de US\$ 1,8 milhões, conforme a publicação 'Acerto de Contas com o Futuro' do Conselho Nacional de Propaganda, órgão de classe do empresariado desta área, cuja contribuição foi decisiva tanto no planejamento, como na execução e na articulação de patrocínio para as atividades de comunicação e mobilização social desenvolvidas neste período. (p.29)

Mais uma vez, diversas reuniões, congressos, seminários e encontros foram organizados em todo país sob a liderança de um movimento social composto basicamente pelo Fórum de Defesa da Criança e do Adolescente - FDCA e apoiados pela OAB, pela Sociedade Brasileira de Pediatria - SBP e pela ABRINQ.

Além da ABRINQ que se destacou, principalmente, pelo apoio à publicação de livros⁵³ de repercussão internacional denunciando o extermínio de crianças e pelo esforço pela ratificação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente pelo Congresso Nacional, outro representante do empresariado evidenciou-se ao atuar também como fonte de ajuda política ao exercer pressão direta sobre os parlamentares e não só como fonte de apoio material e financeiro para a realização de eventos, publicações e viagens: a Fundação Odebrecht.

Em suma, todo esse trabalho de parceria dos Movimentos Populares com outros setores para a mobilização para denúncias, reflexões e debates acabou fazendo com que o Grupo de Redação do Projeto de Lei da Criança e do Adolescente recebesse centenas de manifestações que continham subsídios para o Estatuto e que foram considerados na sua elaboração. O projeto também pôde ser apresentado de uma só vez ao Senado Federal e à

⁵³ Tal como o livro 'A Guerra dos Meninos: assassinatos de menores no Brasil' de Gilberto Dimenstein.

Câmara dos Deputados, sendo sancionado em 1990 a lei Federal nº 8.069, passando a ser conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente.

Num país onde a tradição é que as leis que ampliam os direitos da população empobrecida não pegam, ou seja, não entram em vigência prática, o Estatuto da criança e do Adolescente mostrou-se capaz de vigir mesmo antes da sua aprovação pelo Congresso e sanção pelo presidente da República. (COSTA, 1991, p.37)

Além do modelo de movimento social norte-americano que chegou ao Brasil nos anos 90, que, de acordo com Gohn (1997), se configurou numa espécie de movimento-organização nos anos 90, outros problemas surgiram nas relações estabelecidas pelas organizações que atuavam na área da criança e do adolescente.

Após a aprovação da nova lei e em meio ao processo dos primeiros passos para a implantação do Estatuto, colocando-o em prática, uma série de escândalos surgiu pondo em xeque a integridade das Ongs ou mesmo questionando a sua atuação, acusando seus grupos de militantes de só saberem denunciar.

As organizações não-governamentais e personalidades que estiveram no auge da defesa da nova política de atendimento à criança e ao adolescente foram duramente atingidas por uma série de acontecimento que favoreceram a desmobilização de alguns grupos.

Os líderes e militantes de destaque começam a ser ameaçados, processados e, segundo um entrevistado, “até mesmo, assassinados”. (Entrevistado 1)

Nós temos o caso do Dito em São Paulo e de, pelo menos, mais quatro ou cinco educadores do Espírito Santo e do Rio. Algumas pessoas passaram a ficar temerosas. Pensavam assim: a gente está aqui lutando por uma causa justa e, de repente o Volmer é processado, o Bené é processado, o Tim Lopes é processado, a Tânia é processada. As pessoas passam, então, a ter medo. (*id*)

O ex-coordenador do MNMMR ao afirmar que existem alguns fatos que dificultam o envolvimento com entidades que lutam pela mudança social e pelo controle das ações do governo, expõe como exemplo que

Como fazia um pouco o papel de figura principal do Movimento, fui processado, tive que sair para fora do Brasil pra sair vivo, pra não ser preso. Assim, não tínhamos mais uma pessoa pra ir à televisão, pra colocar a cara na reta, para dizer algumas coisas, para enfrentar. (*id*)

Dessa forma, o MNMMR e também outras entidades foram perdendo um pouco daquela sua força política e seus principais fundadores se afastaram aos poucos. *“Já a Pastoral do Menor continuou fazendo o trabalho que sempre fez: o assistencialismo”* (id).

Por fim, muitos participantes das organizações em defesa da criança se desarticulam e vão para outros movimentos sociais que têm mais afinidades. *“O Dom Mauro, que chegou a participar da coordenação para criação das Ongs, saiu. O Betinho foi para o IBASE e depois passou a atuar na Campanha da Fome e também no Programa Comunidade Solidária.”* (id)

Fico muito triste quando escuto algumas pessoas falarem que o Movimento teve a sua época. De 1997 a 2000 a mídia ainda fazia algum tipo de referência ao MNMMR, hoje não. Apesar dos problemas das crianças continuarem, tais como a prostituição, os meninos de rua, as crianças aliciadas pelo tráfico, o trabalho infantil e a violência doméstica. (id)

Finalizando o seu depoimento, o ex-coordenador do MNMMR, numa atitude de desabafo, diz que:

No Brasil, todas as vezes que um movimento começa a crescer, que tem visibilidade, que tem uma proposta concreta, fazem de tudo para ele desaparecer, pois na verdade ele atua discordando do governo, da situação atual, das políticas que não deram certo e aí o governo compra a briga. Se o movimento cresce, ganha poder, a sociedade começa a ficar dividida entre um grupo ou outro e a mídia [pro bem e pro mal] está ali todo dia massacrando. (id)

Afirma, ainda, que muitas vezes o governo não trava uma batalha direta. Ele se apodera daquela luta. ‘Entra em campo’, não para resolver a situação, mas para minimizá-la e abafá-la. *“Ele distribui cargos para os líderes, ele compra as pessoas, fecha a sua boca.”* (id)

Apesar dos problemas expostos, principalmente nas questões das disputas de poder, não podemos deixar de observar que um grande passo foi dado para a implantação da Doutrina da Proteção Integral e para a criação de uma legislação que pressupõe garantir a participação da sociedade civil na definição de políticas públicas e ao controle social.

Para Seda, todo esse movimento em prol do Estatuto, acabou por transformar as pessoas que atuaram nesse trabalho *“no único espécime humano capaz de, com sua conduta, inverter velhos papéis históricos no Brasil: o Cidadão Estatista”*.

Este cidadão, ombreado com outros, *“constrói estruturas sociais das quais participa ativamente e nas quais as autoridades eleitas pelo povo não encontram outra alternativa que não seja responder pelos deveres de seus cargos”*. (passim SÊDA, 1991, p.56)

Veremos, a partir do próximo capítulo dessa dissertação, se um dos mecanismos de democracia participativa evidenciado pelo ECA, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, no município de Natividade/RJ, vem conseguindo de fato exercer a função para qual foi idealizado, ou seja, assegurar avanços à população infanto-juvenil em relação aos seus direitos sociais, através do controle social e da co-gestão da sociedade civil e dos órgãos do estado democrático no trabalho de definição de políticas públicas.

CAPÍTULO III: ANÁLISE DA CRIAÇÃO, DO ÁPICE E DO DECLÍNIO DE UM CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Apesar dos obstáculos ao controle e à participação social derivados dos históricos fatores estruturais e institucionais já abordados neste trabalho, consideramos os novos fóruns democráticos de deliberação política que surgiram especialmente na área da criança e do adolescente, os Conselhos de Direitos, uma das principais inovações no formato da gestão das políticas públicas brasileiras.

Por isso, seguindo a perspectiva da participação e controle social que norteou toda esta dissertação científica, neste terceiro capítulo buscaremos demonstrar, com a pesquisa realizada no Conselho Municipal de Direitos de Natividade, o caminho construído e muitas vezes ‘desconstruído’ na consolidação desse canal de definição e controle das políticas públicas para a infância e adolescência.

Iniciamos esta parte do trabalho ressaltando que, paralelamente ao projeto de sociedade ‘liberal-corporativista’, com a nova Constituição da República Federativa do Brasil, passaram a se estabelecer institutos políticos não tradicionais de gestão de políticas, voltados para a democratização do aparelho de Estado e da sociedade civil, os conselhos deliberativos e paritários⁵⁴.

Apesar das contradições apresentadas pela Constituição de 1988 em meio ao cenário político-econômico e social brasileiro e do perfil ‘delegativo’ da democracia brasileira, Cunha (1998) aponta pontos positivos da Carta Magna quando diz que:

não resta dúvida de que ela deu passos importantes na garantia de direitos fundamentais e na ampliação do processo democrático. Dessa maneira prevê outras modalidades de democracia além da meramente representativa [...] os expedientes do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular [...]. Além desses mecanismos citados, [...] legitimou a criação e o funcionamento de conselhos deliberativos [...] normatizadores das políticas públicas em sua esfera de competência. (*id*, p.53)

Para Gerschman (2004), em consequência das reivindicações de participação da sociedade na gestão das políticas sociais, foram criados inúmeros Conselhos co-gestores de políticas públicas desde o âmbito municipal até o federal.

Os conselhos deliberativos tais como os Conselhos de Saúde, instituídos pela Lei Federal nº 8.142, os Conselhos de Assistência Social, instituídos pela Lei Federal nº 8.742,

⁵⁴ Os conselhos paritários são aqueles que apresentam o mesmo número de representantes governamentais e de representantes não-governamentais.

dentre outros, são exemplos do caminho escolhido para viabilizar a “*participação da população, através de suas organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.*” (BRASIL, C.F., 1988, Art. 204, II)

A grande expectativa era de que estes Conselhos, após o resultado da definição constitucional, tornar-se-iam canais efetivos de controle e participação da sociedade civil e formas inovadoras de gestão pública, capazes de permitir

o exercício de uma cidadania ativa, incorporando as forças vivas de uma comunidade à gestão de seus problemas e à implementação de políticas públicas destinadas a solucioná-los. A sociedade, atuando nos Conselhos, teria a possibilidade de contribuir para a definição de um plano de gestão das políticas setoriais, conferindo maior transparência às alocações e favorecendo a responsabilização dos políticos e dos técnicos da administração pública. (GERSCHMAN, 2004)

Sobre a existência de conselhos deliberativos voltados para áreas específicas de atuação dentre a gama de políticas públicas, Sêda (1991) expõe que

A pluralidade de Conselhos, longe de ser um ‘mal’ é um ‘bem’ para a garantia de canais onde se farão os debates dos problemas e a deliberação quanto às peculiaridades que cercam o cumprimento constitucional das complexas soluções de que depende hoje o Brasil e seu reordenamento institucional. (p.58)

O formato característico da sua composição paritária foi definido pretendendo garantir que as decisões emanadas nos órgãos colegiados setoriais fossem estabelecidas através de algum grau de consenso, onde governo e sociedade civil teriam a incumbência de definirem juntos, sem prevalecer a vontade unilateral e sim a do grupo.

A presença de cidadãos em Conselhos, tanto nos Municípios quanto nos Estados e na União, representando organizações, seria uma forma de se aperfeiçoar a convivência democrática e uma promessa de que realmente a constituição poderia ser cumprida no país, de forma organizada e legal.

Também, na área da criança e do adolescente, as mudanças implantadas pela Carta Magna de 1988 e regulamentadas pela Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) passaram a prever um sistema articulado nos princípios de descentralização administrativa e na participação popular, pretendendo garantir a oportunidade de participação da sociedade organizada na formulação e no controle das políticas públicas locais.

Para satisfazer os preceitos constitucionais, o Art. 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente impôs que fosse colocado em ação um Sistema de Garantia de Direitos da

Criança e do Adolescente apoiado em três eixos fundamentais: promoção de direitos, defesa e controle social.

Esse sistema deveria ser colocado em prática por meio de uma política de atendimento resultante de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Estados.

Para promover a efetivação da política de atendimento o Estatuto exigiu, além dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, a criação de outros órgãos específicos, tais como as Delegacias Especializadas, as Defensorias Públicas, as Varas e Promotorias Especializadas da Infância e da Juventude, os Centros de Defesa da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares. O conjunto destes órgãos seria, então, a concretização do próprio Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente.

Na área da promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, o Conselho de Direitos foi o órgão escolhido para ter como incumbência a deliberação e o controle de todas as questões relativas ao atendimento infanto-juvenil.

Por isso, o Conselho de Direitos da criança e do Adolescente deve estar presente nas esferas municipal, estadual e federal. Cabe a ele não somente traçar diretrizes, mas também, detalhar e fiscalizar a execução das políticas públicas por ele deliberadas.

Sobre as Políticas Públicas para a criança e o adolescente, estas são, basicamente, subdivididas em duas áreas de concentração, as Políticas Sociais Básicas (Educação, Saúde e Assistência Social) e as Políticas de Proteção Especial, destinadas a crianças e adolescentes que se apresentam violados em seus direitos por ação ou omissão social ou estatal; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis, ou mesmo, excluídos em razão de sua conduta ou de prática de atos infracionais.

Na esfera federal, dando continuidade aos avanços obtidos com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, com a decretação pelo Congresso Nacional e sanção pelo Presidente da República da Lei nº 8.242 em 12/10/91 foi efetuada a criação legal do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA.

Segundo a Lei nº 8.242/91, passa a ser competência do CONANDA, dentre outras funções, elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as suas ações de execução; zelar pela aplicação dessa política nacional e dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos na Lei nº 8.069/90.

No entanto, no final do ano de 1991 e no decorrer do exercício de 1992, o processo de instalação e funcionamento do CONANDA foi marcado pela morosidade e protelação das decisões do Governo Federal, contrariando o disposto no Art. 8º da lei de criação do órgão. Esse artigo da Lei nº 8.242/91 determinava a instalação do conselho dentro de um prazo máximo de quarenta e cinco dias após a publicação da legislação.

Apesar de a lei federal fixar o prazo para a escolha e nomeação dos membros do Conselho e para o início do seu funcionamento, somente após ter se passado mais de um ano de sua criação, em 16/12/92, o CONANDA veio a ser instalado em Brasília pelo Ministério da Justiça.

O retardamento na instalação do órgão federal que deveria servir de exemplo de desempenho no cenário nacional e norte propulsor de ações democráticas para a instauração do controle social e da participação no campo dos direitos da criança e do adolescente em todo território brasileiro é explicado desta forma:

A não efetivação do funcionamento do CONANDA no exercício de 1992, contrariando os prazos legais e os compromissos anunciados pelas autoridades federais, tem como causa visível a crise que se estabeleceu no Governo Federal com o impedimento do Presidente da República. (DANTAS *et al*, 1994, p.51)

No período que antecedeu a crise do governo Collor, no entanto, o atraso se deu principalmente pela fragilidade da vontade política do Poder Público Federal como um todo, apesar da explicitação oficial do compromisso com a efetivação do ECA, em especial, a definição de metas do governo para 1992 relacionadas com a implantação dos Conselhos de Direito nos níveis federal, estadual e municipal. (*id*)

Outro motivo relacionado à demora na instalação do Conselho Nacional diz respeito à ocorrência de resistências em algumas áreas políticas, jurídicas e sociais com relação à legislação e a Doutrina da Proteção Integral. (*id*)

Na verdade, mesmo já tendo sido sancionado em 1990, pelo governo do Collor, o ECA ainda suscitava discussões tanto no Governo Federal quanto em outras instâncias governamentais.

Alguns deputados e governantes estaduais expunham que o Estatuto era uma lei muito complexa e, por isso, não ‘pegaria’ no Brasil.

Nos municípios, os políticos temiam que os vereadores perdessem a sua função, poder e reconhecimento político devido à existência dos novos colegiados e de seus conselheiros.

Muitos juízes e promotores, principalmente da corrente ‘menorista’, favoráveis ao Código de Menores de 1979, também não aceitavam o Estatuto e apresentavam resistência a sua implantação.

O fato de a lei prever a criação dos Conselhos Federal, Estaduais e Municipais, também causava a incredulidade de parcelas da sociedade civil organizada. “*Diziam que não conseguiríamos fazer isso nos 5.000 municípios existentes na época, servíamos de chacota*”. (Entrevistado 1)

Nesse período, encontrava-se, também, grande resistência dos cidadãos comuns que temiam a ocorrência de uma onda de violência e a vigência de um ‘estado da natureza’ por conta dos boatos de que a legislação era muito branda e, por isso, não daria conta da marginalidade dos ‘meninos e meninas de rua’ e dos ‘pivetes’ e ‘trombadinhas’.

Em decorrência desse atraso no funcionamento do CONANDA, a aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente também ficou comprometida, principalmente nos aspectos que se referem à formulação da Política Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e a criação do Fundo Nacional para a Infância e Adolescência -FIA.

Para Dantas *et al*, “*a falta de paradigma no plano nacional para os Conselhos Estaduais e Municipais é mais uma dificuldade apontada em decorrência da não atuação do CONANDA.*” (1994, p.51)

Enquanto isso, no âmbito da sociedade civil organizada, representantes dos movimentos sociais e das organizações não governamentais percorriam as cidades do Brasil, viajavam para fora do país e tinham audiências na ONU para divulgar o ECA.

Podemos, com o depoimento abaixo, comprovar uma das características das Ongs, já citada em outra parte deste trabalho, que as distinguiam de outras formas de organização e participação social e política, ou seja, o diálogo que estabeleceram com os organismos internacionais para a implantação e divulgação dos novos direitos da criança e do adolescente.

Quando estávamos na França, na Inglaterra, escutávamos que eles gostariam ter uma legislação como a que foi feita pelo governo no Brasil. Já os EUA apresentavam um pouco de resistência, uns queriam e outros não. Voltávamos para o nosso país e divulgávamos que o povo brasileiro conseguiu fazer uma legislação que estava sendo elogiada no mundo inteiro e por isso o nosso desafio agora era fazer com que ela realmente fosse aplicada no Brasil. (Entrevistado 1)

Simultaneamente, os movimentos sociais e organizações não governamentais também trabalhavam no intuito de estabelecer algumas alianças e ‘acordos políticos’ com os partidos

de esquerda, principalmente com o Partido dos Trabalhadores - PT. Em decorrência disso, ocorreram muitas discórdias entre as pessoas que integravam o seu quadro de militantes.

O Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - MNMMR também travou algumas contendas com outras entidades não governamentais e movimentos sociais.

Um sentimento de ciúme e discórdia também pairou sobre os técnicos e dirigentes da antiga FUNABEM e os educadores e diretores de outras entidades.

Vemos, com as divergências que surgiram, que a órbita da sociedade civil realmente não se constitui um 'campo homogêneo de interações desinteressadas' e que é muito difícil satisfazer as múltiplas organizações com ideais e propostas muitas vezes concorrentes e contraditórias.

Desta forma, o trabalho inicial de implantação dos Conselhos se deu em meio a grandes dificuldades. Como exemplo disso, citamos um relato do que ocorria naquele momento:

No Rio de Janeiro o dirigente da Associação dos Ex-alunos da FUNABEM acabou com a entidade porque tinha muita gente ligada ao MNMMR e, então, criou o CEAP. Com a Pastoral era a mesma coisa, ela achava que o MNMMR queria tomar o lugar dela. Era muito difícil. Você tinha que estar convencendo seus próprios parceiros da necessidade de um trabalho em conjunto para a implantação do ECA e dos Conselhos Municipais, pois senão, depois de tanta luta pela proposta, ficaríamos totalmente desacreditados. (Entrevistado 1)

A primeira ação dirigida à esfera estadual foi a criação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente para que este se encarregasse de fomentar a criação dos conselhos da esfera municipal.⁵⁵

No Estado do Rio de Janeiro, apesar do CONANDA ainda não ter se efetivado, com a pressão e mobilização da sociedade civil organizada que se reuniu num Fórum Estadual, foi criado o Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente - CEDCA/RJ pelo Art. 51 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Constituído por 20 (vinte) membros efetivos e respectivos suplentes, o Conselho do Estado do Rio de Janeiro passou a exercer suas funções desde 1990.

Num primeiro momento, a Lei Estadual n.º 1697, de 22 de agosto de 1990, regulou o CEDCA, vinculando-o ao Gabinete Civil da Governadoria do Estado. No entanto, quando foi

⁵⁵ Em 1992, o percentual de Conselhos Estaduais criados e instalados era de 77,7%. Já, dos 4.570 municípios brasileiros, 1.654 haviam criado o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ou seja, 36,2% do total. (Fonte: CBIA/ASTEC/BSB- Escritórios do CBIA nas Unidades Federadas)

criada a Secretaria de Estado da Infância e da Juventude - SEIJ, em 30/12/2003, o Conselho passou a ser vinculado a essa secretaria.

Vários integrantes dos movimentos sociais que participaram do processo constituinte e da elaboração do ECA se candidataram à membro do primeiro mandato desse colegiado e foram eleitos pelos representantes de outras entidades não-governamentais que prestavam atendimento à criança e ao adolescente.

Na esfera municipal, com a instituição da nova Constituição da República Federativa do Brasil, a competência e a responsabilidade dos municípios e da comunidade foram ampliadas de forma considerável.

O Estatuto da Criança e do Adolescente passou a preconizar que cabia aos municípios a coordenação local e a execução direta das políticas e programas destinados à infância e à juventude.

Sêda (1990) explica uma das razões que motivou a transferência da execução direta da política de atendimento à criança e ao adolescente para os municípios:

Havia até agora um problema do menor abandonado (ou infrator) que era federal. Para isso havia uma política de Bem-Estar do Menor que era federal, mas devia ser executada pelos Estados. Mas é claro, os Estados pediam 'ajuda' aos municípios para cumprir essa execução. E havia um 'órgão executor' para essa política. Agora tudo isso acabou: o que há, são crianças ou adolescentes atendidos ou violados em seus direitos, que moram no município, são filhos de pais que moram no município, vivem em vizinhanças num bairro do município e que cultivam seus valores, suas aspirações, suas alegrias e tristezas na comunidade do próprio município. (SÊDA, 1990, pp.26-27)

Desta forma, com a transferência da responsabilidade para o município, esse passou a ter que promover espaços para discutir e decidir, dentro da sua realidade comunitária, a situação do atendimento dos direitos de sua população infanto-juvenil e resolver os casos onde esses direitos estivessem sendo ameaçados ou violados, garantindo a instauração do seu cumprimento em sua plenitude.

Para tanto, a legislação evidenciou a co-responsabilidade do Poder Público e da Sociedade Civil e estabeleceu, também, a criação de um fórum municipal democrático de discussão, formulação e controle da política infanto-juvenil, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.

Esses Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente também devem ser criados por meio de lei municipal e compostos pelo mesmo número de representantes da sociedade civil e do poder executivo. Além de serem órgãos responsáveis pela formulação e

deliberação das políticas, exercem a função de controle social do atendimento à infância e adolescência, promovendo a defesa dos seus direitos em cada município.

Para as ações mais pontuais, como o recebimento de denúncias de ameaças ou violações dos direitos de crianças e adolescentes, a lei garantiu a criação de outro colegiado específico, os Conselhos Tutelares, que é o órgão responsável pelo encaminhamento e acompanhamento dos casos a ele dirigidos.

Para assegurar a autonomia do Conselho Tutelar e a existência do Conselho Municipal de Direitos, o Estatuto estabeleceu alguns mecanismos:

Primeiro, estabeleceu a obrigatoriedade da lei municipal de criação do Conselho Tutelar dispor sobre os recursos que lhe serão destinados.

Em segundo lugar, condicionou o repasse federal dos recursos referentes aos programas e atividades desenvolvidos nos municípios à existência do Conselho de Direitos, em cumprimento ao Art. 261 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Estatuto também previu a criação de um Fundo da Infância e Adolescência (FIA) com a finalidade específica de gerir recursos para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a infância e juventude.

Os Fundos para a Infância e a Adolescência são instrumentos criados para incrementar, de forma complementar, o orçamento dos programas, projetos e ações voltadas para o fortalecimento da Política Municipal de Atendimento.

O fortalecimento da gestão dos Fundos, de responsabilidade dos respectivos Conselhos, deve ser prioridade no planejamento em todos os níveis. Embora os Conselhos não sejam órgãos executores do orçamento dos Fundos, tem o poder de deliberação com relação à destinação e aplicação dos seus recursos. Sendo assim, os conselheiros devem ter um apropriado conhecimento das normas e procedimentos que regem o orçamento público, relacionadas à execução e prestação de contas. (CONANDA, 2005)

Sêda (1991) também alerta para a importância do FIA, pois o município deve resguardar “*recursos especialmente voltados para as crianças e os adolescentes*”, destinando a esse Fundo “*recursos até hoje muitas vezes desperdiçados ou mal aplicados*”. (*passim*, p.47)

Os gestores do FIA são os próprios conselheiros municipais de direitos da criança e do adolescente, que devem cobrar com competência e eficácia o que lhe é devido pelo Estado e pela União, fomentando, também, as doações subsidiadas, pois

outra possibilidade importante para o fortalecimento da gestão dos Fundos é a capacidade dos Conselhos de captar recursos financeiros por meio da doação

incentivada [1% do Imposto de Renda sobre o lucro real de pessoas jurídicas e 6% do imposto de renda devido de pessoas físicas]. (CONANDA, 2005)

O Conselho Municipal de Direitos geralmente tem o seu mandato de, no mínimo, dois anos, ou coincidente com o do prefeito, ou seja, quatro anos. Nos mandatos de dois anos e, conseqüentemente, nas duas gestões no período de mandato do prefeito, o poder público pode promover o rodízio dos seus representantes.

Visando operacionalizar seu trabalho e suas ações, os membros dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente também podem se organizar em algumas comissões temáticas.

As principais Comissões Temáticas são as de Direito à Vida e Saúde, de Direito a Convivência Familiar e Comunitária, de Direito à Educação, à Cultura ao Esporte e Lazer, Direito a Profissionalização e Proteção do Trabalho.

Podem existir, ainda, Comissões Operacionais de Recursos Humanos e Financeiros, Organização, Direito e Justiça, Estudos, Pesquisas, Comunicação e outras para assuntos mais específicos.

Carvalho (1992), ao relatar a participação de membros de diversas entidades da sociedade civil e de órgãos governamentais nas comissões temáticas dos Conselhos de Direitos, expõe que

a experiência tem sido muito interessante porque tem propiciado uma interação, diferente de uma prática anterior em que [...] 'cada um visava ações isoladas'. E um caminho novo e o desafio é a capacidade de articulação interinstitucional para um objetivo comum, a implementação do estatuto para assegurar os direitos das crianças e adolescentes. (p.48)

Segundo orientações gerais da VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em dezembro de 2005, o Conselho de Direitos, no âmbito do município, deve coordenar a elaboração do Plano Municipal de Atendimento à Infância e Adolescência.

O Plano Municipal de Atendimento é o documento que, baseado nos diagnósticos apurados pelos conselheiros, por meio de um amplo processo de debates, indica as principais demandas da área da criança e do adolescente, em todos os setores (saúde, educação, assistência social, direitos humanos etc.), indicando as áreas e serviços de maior carência no município. O Plano Municipal, como documento propositivo, deve subsidiar a elaboração do PPA, da LDO e da LOA. (CONANDA, 2005)

O Plano Plurianual -PPA e as demais peças orçamentárias, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA são instrumentos imprescindíveis para a efetivação de políticas públicas mais justas e eficazes para crianças e adolescentes.

Segundo o nosso entendimento, para que o Plano Municipal de Atendimento possa realmente corresponder às demandas da área da infância e adolescência, é imprescindível que seja realizado, em primeiro lugar, um amplo diagnóstico municipal, verificando principalmente às condições de vida, saúde, lazer, educação, moradia, alimentação, renda familiar da clientela local, objeto do trabalho do CMDCA.

Através desse retrato fidedigno da realidade municipal, os conselheiros municipais poderão optar pela concentração de recursos em áreas prioritárias, planejar ações emergenciais e elaborar o Plano de Atendimento que dará subsídios para que os documentos orçamentários do Executivo Municipal sejam mais coerentes com as reais demandas do município e as disponibilidades de recursos existentes.

Para Dantas (1992) a criação dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente deve acontecer em todos os municípios do território nacional, pois o nível municipal é *“a base do processo democrático e onde se dá a participação da sociedade civil”*. (p.49)

É nesse micro-universo que o cidadão sente e expressa as suas necessidades. É nesse contexto que as decisões devem ser tomadas e em seguida, formulados planos que expressem a realidade local, focalizando a atenção para a melhoria do atendimento e defesa das conquistas em favor da criança e do adolescente. (*id*)

Entretanto, mesmo havendo desde 1990 a determinação do Estatuto da Criança e do Adolescente de que os órgãos de proteção à infância e à juventude devam estar presentes em todos os municípios, segundo os dados do IBGE, em 2001, 28% dos municípios brasileiros ainda não possuíam Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Sobre o órgão encarregado de receber as denúncias de ameaças ou violações dos direitos de crianças e adolescentes, o IBGE/ 2001 verificou que 45% dos municípios ainda não haviam estabelecido os Conselhos Tutelares, como se vê na tabela a seguir.

Tabela 1
Quadro Demonstrativo da Rede de Conselhos no Brasil

UF	Existe Conselho de Direito da Criança e do Adolescente				Existe Conselho Tutelar				Existem Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente e Tutelar									
	Sim		Não		Sim		Não		Existem os dois		Só CMDCA		Só CT		Nenhum		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
AC	15	68	7	32,0	12	55	10	45	11	50	4	18	14,5	6	27,0	22	100	
AL	75	74	26	26,0	56	55	45	45	52	51	23	23	44,0	22	22,0	101	100	
AM	38	61	23	37,0	28	45	34	55	25	41	13	21	34,9	20	33,0	61	100	
AP	12	75	4	25,0	8	50	8	50	7	44	5	31	16,3	3	19,0	16	100	
BA	228	55	185	45,0	141	34	273	66	114	28	114	28	27	6,5	158	38,0	413	100
CE	167	91	17	9,2	123	67	60	33	118	64	49	27	52,7	12	6,5	184	100	
DF	1	100			1	100			1	100						1	100	
ES	74	96	3	3,9	61	79	16	21	61	79	13	17		3	3,9	77	100	
GO	192	79	50	21,0	145	60	97	40	139	57	53	22	62,5	44	18,0	242	100	
MA	122	56	95	44,0	61	28	156	72	55	25	67	31	62,8	89	41,0	217	100	
MG	468	55	380	45,0	329	39	523	61	307	36	161	19	22	2,6	358	42,0	848	100
MS	73	95	4	5,2	68	88	9	12	67	87	6	8	11,3	3	3,9	77	100	
MT	120	95	6	4,8	117	93	9	7	116	92	4	3	10,8	5	4,0	126	100	
PA	94	66	48	34,0	75	52	67	47	66	46	28	20	96,3	39	27,0	142	100	
PB	122	55	101	45,0	59	26	164	74	55	25	67	30	41,8	97	43,0	223	100	
PE	137	74	48	26,0	64	35	121	65	56	30	81	44	84,3	40	22,0	185	100	
PI	99	45	122	55,0	41	19	180	81	38	17	61	28	31,4	119	54,0	221	100	
PR	390	98	9	2,3	385	96	14	4	378	95	12	3	71,8	2	0,5	399	100	
RJ	86	95	5	5,5	69	7	22	24	67	74	19	21	22,2	3	3,3	91	100	
RN	71	43	95	57,0	53	32	113	68	39	23	32	19	148,4	81	49,0	166	100	
RO	36	69	16	31,0	29	56	23	44	27	52	9	17	23,8	14	27,0	52	100	
RR	13	87	2	13,0	6	40	9	60	6	40	7	47		2	13,0	15	100	
RS	327	70	140	30,0	286	61	181	39	275	59	52	11	112,4	129	28,0	467	100	
SC	288	98	5	1,7	280	96	13	4	275	94	13	4	51,7			293	100	
SE	66	88	9	12,0	49	65	26	35	46	61	20	27	34,0	6	8,0	75	100	
SP	582	90	61	9,5	438	68	204	32	427	66	155	24	111,7	50	7,8	643	100	
TO	53	38	81	58,0	27	19	112	81	23	17	30	22	32,2	78	58,0	134	100	
Total	3949	72	1542	28	3011	55	2489	45	2851	52	1098	20	159	2,9	1383	25,0	5491	100

IBGE 2001 (disponível em www.presidencia.gov.br/sedh/)

Em 2004, o CONANDA também realizou um levantamento acerca da existência e do número das instituições que compõem o Sistema de Garantias da Criança e do Adolescente e contabilizou 4.369 Conselhos Municipais de Direito da Criança e do Adolescente, num total de 5.590 municípios existentes no Brasil, conforme podemos verificar na tabela seguinte.

Tabela 2

Instituições do Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e Adolescentes do Brasil

Conselhos Estaduais de Direitos (1 por Estado)	27
Conselhos Municipais de Direitos	4369
Conselhos Tutelares	3819
Varas de Infância e Juventude (presentes em todos os Estados)	27
Delegacias Especializadas	45
Defensorias Públicas (presentes nos Estados)	24
Centros de Apoio Operacional da I. e da J. do Ministério Público (1 por Estado)	27
Promotorias de Infância (presentes nos Estados)	24
Centros de Defesa da Criança e do Adolescente filiados à ANCED	30
Outros Serviços Especializados	11

CONANDA 2004 (disponível em <http://www.risolidaria.org.br/estatis>)

Considerando apenas o total de Conselhos em funcionamento, o Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (ILANUD) expõe um total de 4.319 Conselhos Municipais de Direitos.

Com esse levantamento do CONANDA, pudemos verificar que todos os municípios do Espírito Santo, de Sergipe, de Santa Catarina e de Roraima já possuem Conselhos de Direitos. No entanto, o estado de Minas Gerais apresenta um enorme déficit, pois apresenta que apenas 529 dos seus 853 municípios já instituíram os Conselhos de Direitos. Constatamos, ainda, que o Distrito Federal também não criou Conselhos Municipais nas cidades satélites.

Como a participação e o controle social são as diretrizes do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente, verificamos especialmente no Estado do Rio de Janeiro, onde o município de Natividade está inserido, os órgãos imprescindíveis ao atendimento da demanda infanto-juvenil que compõem esse sistema previsto pelo Estatuto.

Podemos verificar que na próxima tabela que, em 2004, o Estado do Rio de Janeiro contava com, aproximadamente, 85% dos Conselhos Municipais de Direitos em funcionamento. No entanto, esses dados confrontados com o índice, apresentado pelo IBGE/2001, ou seja, 95% Conselhos criados no Estado, nos permite inferir que, apesar do aumento no crescimento dos municípios fluminenses, os Conselhos de Direitos não seguiram o mesmo desenvolvimento, pois 15% não estão mais funcionando ou ainda não foram criados.

Tabela 3

Instituições do Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e Adolescentes no Estado do Rio de Janeiro

Instituição	Situação Atual
Conselho Estadual de Direitos	Funciona na capital.
Conselhos Municipais de Direitos	Dos 108 municípios do Estado, 92 possuem conselhos de Direitos em funcionamento.
Conselhos Tutelares	Existem 99 Conselhos Tutelares, sendo 02 em Belford Rocho, 03 em Campo dos Goytacases, 02 em Niterói, 05 em Nova Iguaçu e 11 no Rio de Janeiro. 27 municípios estão sem Conselhos Tutelares.
Juizados e Varas de Infância e Juventude	Na capital são duas Varas de Infância e Juventude. Dados do interior não disponíveis em tempo hábil.
1ª Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente(DPCA)	Especializada em apurar os atos infracionais.
Núcleo de Proteção à Criança e ao Adolesc. Vítima (NPCA)	Atende crianças e adolescentes vítimas de violência.
2ª Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente DPCA-RJ (Niterói)	Especializada em apurar os atos infracionais.
Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - Defensoria	A coordenadoria abrange, em todo o Estado, 11 núcleos de Infância e Juventude (na região do Grande Rio), 7 núcleos nas unidades de atendimento do Departamento Geral de Ações Sócio Educativas, 20 órgãos em Varas da Infância e Juventude, 33 órgãos em Varas de Família, Infância e Juventude e 16 órgãos nas Câmaras Criminais do Tribunal de Justiça. Além disso, existem 43 órgãos de atuação da defensoria nas comarcas de juízo único. No total são 58 defensores especializados na região metropolitana da capital e 79 defensores especializados atendendo no interior (excluídas as causas de direito de família).
4o Centro de Apoio Operacional das promotorias de justiça da IJ	Na região do Grande Rio existem dez Promotorias de Justiça da Infância e Juventude (matéria não infracional) e 5 Promotorias de Justiça da Infância e Juventude (matéria infracional). No interior existem promotorias de Justiça da Infância e Juventude em 12 comarcas, Promotorias de Família, Infância e Juventude em outras 12 comarcas e uma Promotoria de Justiça Cível e da Infância e Juventude em uma comarca. Além dessas, existem também outras 55 promotorias cíveis ou de juízo único que prestam atendimento às crianças e adolescentes em todo o interior do estado.
ABRAPIA	Combate aos maus tratos, abuso e exploração sexual. Presta atendimento psico-jurídico e também trabalha com capacitação.
Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião	Presta defesa jurídica, assistência jurídica, trata de ato infracional, homicídios e tortura. Incentiva protagonismo juvenil, promove atividades extra escolares. Também trabalha com capacitação.
CDDCA – D. Luciano Mendes	presta defesa jurídica. Trata de homicídios e tortura, abuso sexual, responsabilidade civil, ato infracional, monitoramento da aplicação de medidas sócio educativas. Também trabalha com capacitação.
Organização de Direitos Humanos Projeto Legal	Presta defesa jurídica. Trata de ato infracional, homicídios e tortura, incentiva protagonismo juvenil. Também trabalha com capacitação.
CEAP	combate à discriminação racial, homicídios, trabalho infantil e exploração sexual. Incentiva protagonismo juvenil e também trabalha com capacitação.
Associação Childhope Brasil	Combate à exploração do trabalho infantil, exploração de empregadas domésticas, realiza atividades com adolescentes trabalhadores, incentiva protagonismo juvenil. Também trabalha com capacitação.

Esta lacuna na implantação dos Conselhos Municipais de Direitos e a existência de municípios que apenas criaram oficialmente o seu Conselho de Direitos, mas não deram seguimento aos trabalhos iniciados, além do funcionamento inadequado de alguns colegiados, acabam por inibir a formulação de políticas públicas e a participação da comunidade na discussão das políticas a serem desenvolvidas e no controle social.

Entendemos que, neste caminho de consolidação dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, faz-se necessário promover estudos e pesquisas que auxiliem na detecção de possíveis modificações ideológicas, institucionais e operacionais que possam promover e garantir novas relações democrático-participativas, inibindo as antigas práticas autoritárias, clientelistas, repressivas e assistencialistas que se consolidaram durante quase um século em nosso país.

Ao observarmos que o sistema ainda está incompleto no Brasil e sabendo que muitos órgãos funcionam precariamente, encaramos que o maior desafio reside na consolidação de mecanismos cada vez mais sólidos de participação e controle social para que as políticas no campo dos direitos da infância e juventude sejam aperfeiçoadas.

Encaramos como um novo e fascinante desafio esta nova realidade de ocupação pela cidadania dos espaços políticos e, por isso, achamos importante promover uma reflexão sobre os fatores que podem estar dificultando ou mesmo impedindo a criação, a implantação e o funcionamento dos Conselhos Municipais de Direito da Criança e do Adolescente.

Por considerarmos a existência de um núcleo de poder democrático no interior do Estado que precisava ser avaliado, traçamos algumas estratégias de trabalho metodológico-científico para serem utilizadas na pesquisa desse espaço plural de definição e controle social das políticas públicas municipais destinadas à criança e ao adolescente.

Após escolhermos o Conselho de Direitos do Município de Natividade/RJ como o campo de nossa pesquisa empírica, procuramos descortinar alguns aspectos relevantes que podem muitas vezes auxiliar ou mesmo impedir o desenvolvimento integrado do poder público municipal e da sociedade civil organizada nos trabalhos de formulação da política de atendimento à infância e juventude.

De acordo com a legislação do município, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA de Natividade foi criado pela Lei Municipal nº 07/1991 que foi revogada pela Lei Municipal nº 05, de 14 de abril de 1992, que passou a dispor sobre a Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, estipulando em seu Art. 3º, Parágrafo Único, Incisos I e II, o CMDCA e o Conselho Tutelar como os órgãos encarregados por essa política.

Este órgão deliberativo e controlador da Política de Atendimento, o CMDCA, passou a ser composto de forma paritária por 14 membros efetivos, sendo: 01 representante da Secretaria Municipal de Educação, 01 representante da Secretaria Municipal de Saúde, 01 representante da Secretaria Municipal de Assistência e Bem-Estar Social, 01 representante da Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento, 01 representante do Departamento Municipal de Esporte e Lazer, 01 representante da Fundação de Amparo ao Menor de Natividade - FAMN, 01 representante do Núcleo de Educação e Cultura -NEC e 07 representantes de Entidades não-governamentais, de defesa e/ou atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

A Lei Municipal nº 05/92 também estipulou um mandato de dois anos para os membros do Conselho Municipal de Direitos, permitindo a renovação desse por uma vez em igual período.

Consta da legislação citada, que os conselheiros representantes do poder público seriam indicados pelo prefeito e os representantes de organizações da sociedade civil seriam eleitos pelo voto das entidades com sede e representação legal no município, que em suas funções tivessem atividades voltadas para a defesa e/ou atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

O CMDCA também contaria com uma Diretoria formada pelo Presidente, Vice-presidente, 1º secretário, 2º secretário, 1º tesoureiro e 2º tesoureiro, eleitos em assembléia pelos demais conselheiros de direitos.

Em busca de desvendarmos o funcionamento desse Conselho Municipal de Direitos e também para a formulação de hipóteses e teorias, procuramos analisar todas as Atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias do colegiado de Natividade, inclusive das primeiras atas da comissão provisória para a criação do conselho, em 1990, até a última reunião do conselho realizada no ano de 2005.

Sobre a escrituração das Atas, verificamos que esta ficava sob a responsabilidade do Assessor Administrativo do colegiado⁵⁶, apesar do órgão contar com uma diretoria, cujos integrantes eram conselheiros.

Apesar da assessoria na escrituração, o primeiro secretário sempre assinava referendando as atas ao lado do presidente e dos demais conselheiros presentes à reunião.

⁵⁶ O Conselho contava com o trabalho de uma Assessora Administrativa que atuava auxiliando o trabalho dos dois conselhos: o CMDCA e o Conselho Tutelar. Está funcionária era servidora pública cedida pela Secretaria de Estado de Educação, tendo em vista a municipalização das escolas e o excedente de professores.

Somente nos últimos cinco anos, com a saída da funcionária que exercia a função de assessora, as atas passaram a ser redigidas pelo conselheiro secretário.

Notamos, no entanto, que apesar de grande parte das atas detalharem a pauta da reunião e, até mesmo o expediente do dia, muitas vezes a fala dos conselheiros e os debates travados são descritos de forma muito genérica, sem mesmo denominar os interlocutores.

Nos últimos anos esse fato chega ao seu limite, pois as atas que ocupavam de 3 (três) a 5 (cinco) páginas passaram a ser redigidas em, aproximadamente, meia lauda. Além disso, as atas passaram a conter apenas a pauta da assembléia e o encerramento final.

Na pesquisa também foram analisados outros documentos referentes ao Conselho, tais como Regimento Interno, Regulamentos, Deliberações, Projetos, Planejamento das Políticas Públicas para a Infância e Adolescência.

Esclarecemos que as cópias desses documentos só foram encontradas no arquivo da Prefeitura Municipal de Natividade, visto que o CMDCA já não possui mais uma sede própria.

Já as suas correspondências mais atuais e seus livros de ata estão sob a guarda da Presidente do CMDCA e, também, Secretária Municipal de Educação.

Um fato relevante que ocorreu em 2005, durante o trabalho empírico, foi a reunião de preparação para a Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nesse momento, através de acordos formalizados com uma conselheira municipal de direitos da criança e do adolescente, representante da Secretaria Municipal de Saúde, foi possível participar como ouvinte desse grupo de trabalho.

Após essa reunião preparatória, como acreditávamos que todos os conselheiros do município estariam presentes na data reservada à Conferência e, provavelmente iriam participar como debatedores ou palestrantes, também nos fizemos presente ao local. Entretanto, observamos que o evento contou com um número mínimo de participantes e, dos conselheiros municipais nomeados, menos da metade estava presente.

No início de 2006 ocorreu o processo de escolha dos novos conselheiros tutelares do município. Como havíamos comprovado em ata que todo o trabalho de eleição dos conselheiros tutelares era desenvolvido pelo CMDCA com a participação do Ministério Público, fizemos questão de acompanhar o processo eleitoral, observando a atuação dos conselheiros de direitos.

No entanto, naquele momento, ao abordarmos os indivíduos que vestiam camisas com o logotipo do CMDCA, verificamos que estas pessoas eram funcionários ‘voluntários’ de

alguns órgãos do poder executivo, principalmente professores municipais, e não conselheiros municipais de direito.

Entendemos que isso ocorreu devido ao processo eleitoral ter sido, praticamente, organizado exclusivamente pela presidente do CMDCA e Secretária Municipal de Educação, em que pese o acompanhamento do Ministério Público.

Sobre o logotipo do CMDCA, observamos também que esse, agora, é totalmente diferente daquele utilizado durante vários anos pelo conselho e que fazia parte dos papéis timbrados do órgão, da placa de identificação da antiga sede e que já havia sido incorporado como símbolo identificador do colegiado.

Em nosso trabalho, ainda consideramos outras fontes de pesquisa, visto que o CMDCA, principalmente em parceria com o MNMMR, nos seus primeiros anos de atuação, além de ter desenvolvido cursos de capacitação de conselheiros, conferências e seminários, participou de passeatas e manifestações públicas. Por isso, não pudemos abandonar a apreciação de vídeos e fotografias nem a análise de material impresso, como os cartazes e panfletos e artigos de jornal.

O CMDCA também promoveu alguns eventos de divulgação do Conselho de Direitos, do Conselho Tutelar, do FIA e do ECA, através da distribuição de cartilhas para a comunidade e fixação de cartazes em pontos estratégicos da comunidade, tais como escolas, postos de saúde, associação de moradores, praças públicas, clubes, bares e restaurantes.

O colegiado também realizou atividades educativas com crianças e adolescentes das escolas do município. Podemos citar como exemplo, as ações realizadas durante os anos de 1992 e 1993, quando foram confeccionadas e impressas agendas contendo frases, desenhos, músicas, poesias e outros textos elaborados por crianças e adolescentes da região.

Todo esse material coletado contribuiu muito para confrontar e confirmar as declarações obtidas com as entrevistas realizadas.

Muitas fontes icnográficas, cartazes, fragmentos de jornais, agendas, fotos e fitas de vídeo foram obtidos a partir de acervo pessoal de antigos conselheiros municipais e de integrantes da comissão local do MNMMR.

Também encontramos fotos de passeatas na Candelária, manifestos, recortes de jornais locais, nacionais e internacionais, visto a repercussão das denúncias de extermínio de meninos e meninas de rua ocorridas no Brasil naquele período e devido ao julgamento e prisão de um

dos denunciante das chacinas⁵⁷, que no período era coordenador do MNMMR e Conselheiro Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente.

A coleta de dados na área geograficamente delimitada para a pesquisa de campo, o município de Natividade, mais especificamente o seu Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, foi realizada através de entrevistas semi-estruturadas, para que através do discurso livre das pessoas entrevistadas pudesse ser construídos nexos associativos significativos na investigação que desejávamos fazer.

Esclarecemos que tanto o CEDCA e a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência - FCBIA⁵⁸, órgão do Ministério da Ação Social, quanto algumas organizações não-governamentais, a partir de 1990, executavam a tarefa de auxiliar na implantação dos CMDCA.

Por isso, como se buscava a compreensão sobre o processo de fomento à implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente e dos colegiados encarregados de fazer cumprir seus dispositivos legais, partindo de uma análise macro, foi entrevistado em primeiro lugar um dos primeiros membros do Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro - CEDCA/RJ, ex-funcionário da FUNABEM e Coordenador-Fundador do MNMMR.

Para entender como se deu o acesso ao conhecimento da nova legislação para a infância e adolescência e o cumprimento da normativa de obrigatoriedade de criação do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, bem como, estabelecer os marcos principais da criação, ápice e declínio do colegiado do município de Natividade, foram entrevistados antigos e atuais conselheiros municipais, especialmente duas ex-conselheiras municipais, pois uma delas é uma Assistente Social e militante do MNMMR que atuou na Comissão provisória auxiliando na criação do colegiado e, a outra, ex-Secretária Municipal de Educação do município.

Dando seguimento a este capítulo, a partir daqui, demonstraremos em três seções a pesquisa realizada no CMDCA de Natividade. Primeiramente, veremos como se deu o nascimento do colegiado. Em seguida, faremos um estudo sobre os motivos que fizeram com esse órgão paritário se tornasse referência na região. Finalmente, buscaremos entender o declínio desse conselho gestor e controlador das políticas públicas infanto-juvenis.

⁵⁷ O mandado de apreensão do militante foi justificado pela ausência de provas para a acusação de juízes, policiais e políticos, ou seja, difamação, e por 'simulação de falso seqüestro'.

⁵⁸ Em 12 de abril de 1990, a Lei 8029, do governo Fernando Collor de Mello cria a Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência (FCBIA), com o objetivo de formular, normatizar e coordenar a política de defesa dos direitos da criança e do adolescente, bem como prestar assistência técnica a órgãos e entidades que executam essa política. Todavia, em 1º janeiro de 1995, a medida Provisória nº 813, do Governo de Fernando Henrique Cardoso, extingue a FCBIA e suas atribuições passam a ser exercidas pelo Ministério da Justiça.

3.1. O NASCIMENTO DE UM CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Na esfera municipal, logo após a promulgação do ECA, ainda no ano de 1990, algumas ações de assessoria técnica foram desenvolvidas para orientar os municípios sobre os procedimentos que deveriam ser executados para a implementação das determinações do ECA.

Sabendo-se que a lei exigia a criação de colegiados paritários para implantar as medidas sócio-educativas propostas pelo Estatuto, as organizações que atuaram na luta pelo diploma legal embasado na Doutrina da Proteção Integral, bem como o CEDCA e o órgão governamental federal que detinha essa função, ou seja, a Fundação CBIA⁵⁹, começaram a promover reuniões e palestras nas prefeituras dos municípios do Brasil.

Todo esse trabalho de assessoria técnica pôde ser comprovado através da análise dos relatórios e artigos dessas entidades, publicados em cartilhas e cadernos de estudo.

Essas reuniões pretendiam fornecer subsídios à municipalidade, principalmente sobre a formação e composição dos Conselhos de Direito, sobre a constituição do FIA e sobre a eleição do Conselho Tutelar. Para favorecer esse trabalho e para servir de referencial metodológico, esses órgãos distribuíam cartilhas, manuais e modelos de leis, regulamentos, editais e regimentos.

Essa atuação também atingiu o município de Natividade/RJ, como fica explícito na narrativa a seguir:

Eu já trabalhava na Secretaria Municipal de Educação desde 88, época em que se iniciou um movimento nacional para criação do ECA. Mas, não tínhamos muito conhecimento sobre as mobilizações que ocorriam nas capitais. Foi a partir da aprovação do ECA que as comunidades do interior passaram a estar por dentro do assunto, e assim mesmo partindo da Secretaria Municipal de Bem Estar Social que estava sempre se reunindo com os órgãos do governo estadual. Foi essa secretaria que, devido a uma exigência que veio de cima, começou a divulgar o Estatuto, explicar o que era, dizer o que deveríamos fazer para atender a nova legislação, o que tínhamos que pensar, os modelos. No governo federal, o MEC foi o primeiro órgão a exigir a implantação dos Conselhos para repassar os recursos da Educação. Foi através do MEC que soubemos que o município tinha que se adaptar àquelas determinações, exigências, tal como aconteceu com o Plano Decenal de Educação, no qual cada município tinha que ter as suas metas, traçar os seus planos para conseguir atingir as diretrizes traçadas a nível nacional. (Entrevistado 2)⁶⁰

⁵⁹ Muitos técnicos e funcionários da FCBIA eram provenientes da extinta FUNABEM.

⁶⁰ Entrevista concedida à autora por uma Ex-Secretária Municipal de Educação e Ex-Conselheira Municipal de Direitos, doravante denominada Entrevistado 2.

Como foi visto anteriormente, o processo nacional de luta pela Doutrina da Proteção Integral e, conseqüentemente, a garantia dos dispositivos constitucionais em favor das crianças e adolescentes e da aprovação do ECA conseguiu o seu intento devido ao trabalho dos grupos sensibilizados com as denúncias de violências e assassinatos de ‘meninos e meninas de rua’ ocorridos nos grandes centros urbanos do Brasil.

No entanto, em pequenas cidades do interior, como o município de Natividade, observamos que a gravidade do problema nacional não era absorvida como uma questão comum a nível local. Segundo expõe uma das ex-conselheiras municipais de direito da criança e do adolescente:

Na época da luta pela revogação do Código de Menores, a população do interior não estava chocada nem sensibilizada com a questão dos meninos de rua, pois achava que esse não era um problema do interior. Não estava nem consciente de que muitas dessas crianças talvez tivessem saído do interior para morar no Rio de Janeiro. E acredito que nem hoje ela tem consciência de que, dentre a população que vive lá no morro da Rocinha, da Providência, do Alemão, existem pessoas que nasceram em Natividade, viveram aqui e foram para a cidade grande em busca de melhores condições de vida, de emprego. Nós temos o exemplo do famoso Escadinha que saiu de Bananeiras (Zona Rural de Natividade), foi para o Rio de Janeiro e se tornou um dos maiores traficantes do Brasil, uma figura nacional. (Entrevistado 2)

De acordo com a entrevistada, apesar da realidade sócio-econômica injusta e precária vivida pelos pequenos municípios do noroeste fluminense, a população infanto-juvenil pauperizada ainda possuía referencial familiar ou mesmo, recebia atendimento assistencial de entidades filantrópicas, das igrejas e do poder público.

O fato da existência, nos grandes centros urbanos, de crianças e adolescentes vivendo nas ruas, sendo vítimas de violência, acaba não nos afetando diretamente porque não está a nossa porta. Em cidades pequenas as crianças ainda brincam na rua, fazem da rua, na maioria das vezes, apenas o espaço para o seu lazer. Agora, nas cidades grandes, as crianças já não podem mais sair à rua. Se a comunidade procura a um hospital é um sacrifício, vai a um pronto-socorro e também é um martírio. Aí começam a lutar, fazer alguma coisa, não dá mais para cruzar os braços. No interior a luta é outra, se você não encontra vaga no hospital você procura um vereador para dar um jeitinho, você é conhecida, é daqui de dentro. Se você mora numa cidade maior, ninguém te conhece nem sabe quem é você. Aí você vê que você é um cidadão e por isso tem que lutar para defender seus direitos, tem que se juntar a outros, participar. (Entrevistado 2)

Ao argumentar sobre a violência, homicídios e execuções sumárias, arbitrárias e extrajudiciais na cidade do Rio de Janeiro e no Brasil, Koury (2004) põe em xeque a cultura do medo que impera nas grandes cidades. Segundo esse autor:

Pesquisas desenvolvidas em bairros populares de várias capitais brasileiras também apontam o crescimento da vulnerabilidade dos jovens e as ameaças a sua segurança pessoal no cotidiano de suas existências. Apontam também para o aumento das transgressões entre os jovens habitantes dos bairros populares, em pequenos furtos, assaltos à mão armada, envolvimento com drogas e prostituição, vagar pelas ruas dos bairros ou da cidade onde moram para 'zoar' e mesmo intimidar os passantes, que normalmente os evitam, quando não os agridem ou demonstram expressões de medo. (*id*)

No entanto, segundo uma das nossas entrevistadas, nas pequenas cidades do interior do Rio de Janeiro, no início da década de 90, havia um distanciamento da questão dos 'meninos e meninas de rua', visto que a 'cultura do medo' ainda não atingira de forma ampla os municípios interioranos.

Isso fez com que as entidades encarregadas de fomentar a implantação do ECA no município de Natividade, além do repasse das informações necessárias a esse processo, também tivessem que deflagrar uma sensibilização inicial sobre os princípios e valores do Estatuto, buscando assim arregimentar lideranças locais que se comprometessem com a formação dos conselhos.

Cruz (1993), professor da Universidade Federal Fluminense - UFF, relata que todo o processo local de implantação do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente em Natividade se iniciou em 1990, no município de Campos, quando a Associação Norte Fluminense de Assistentes Sociais – ANFAS, sediada naquela cidade, realizou uma Reunião com os profissionais da área social.

Para essa reunião foram convidados todos os Assistentes Sociais da região, inclusive de Natividade. Um dos assuntos debatidos nessa reunião foi a necessidade de se estabelecer um movimento pela implantação do ECA e pela criação dos conselhos nos municípios fluminenses.

Uma das presenças mais significativas da reunião, em termos de saber acumulado na área, foi de uma palestrante vinculada ao MNMMR e que também era psicóloga do novo órgão estadual de tratamento ao adolescente infrator, o Centro de Recursos Integrados de Atendimento ao Menor - CRIAM.

Na ocasião, a ANFAS também convidou o Coordenador Estadual do MNMMR, Volmer do Nascimento, para participar da reunião, visto que o Movimento já vinha desenvolvendo um trabalho de mobilização de entidades governamentais e não-governamentais no município de Campos em prol da implementação do ECA.

Na época que foi criado o ECA, os militantes que se engajaram nesse processo sabiam o que estavam fazendo. Por isso, não se eximiam de promover reuniões,

organizar estudos e debates, nem de prestar assessoria técnica não só na sua comunidade, mas também nas cidades vizinhas. (Entrevistado 2)

Percebemos com esse depoimento, outras características prementes na identidade das ONGs: a especialização, competência técnica e a profissionalização. De acordo com Ramos (2004), seus militantes compõem uma categoria denominada de ‘ativistas profissionais’.

As duas únicas Assistentes Sociais da Prefeitura de Natividade que trabalhavam na Secretaria Municipal de Assistência e Bem Estar Social - SMABES, Marília Machado Serrano e Vandalúcia do Nascimento, já tinham o costume de viajar frequentemente ao Rio, para participarem de reuniões na FUNABEM. Nesse momento, passam a viajar para Campos para estabelecer intercâmbio sobre o novo tipo de atendimento infanto-juvenil e a Doutrina da Proteção Integral.

Com isso, havia muitos projetos para capacitar os funcionários do município, aos quais foi delegada a tarefa de implantação dos Conselhos locais. Em Natividade, foram os funcionários e agentes que trabalhavam no governo, nas secretarias de educação, saúde e bem-estar social que ficaram encarregados de serem os multiplicadores dos temas abordados na capital e em Campos. Essas secretarias formavam um tripé que trabalhava junto pela implantação do ECA em Natividade. (Entrevistado 2)

Como a reunião da ANFAS havia envolvido vários municípios da região, Natividade também se fez representar através da participação de funcionários da Fundação de Amparo ao Menor de Natividade- FAMN, especialmente as Assistentes Sociais que compunham o quadro desse órgão governamental.

Após a reunião de Campos, ao voltar à cidade onde atuavam como profissionais, as Assistentes Sociais passaram a fomentar ações para dar conta de implantar em seu município as determinações do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O primeiro passo traçado foi reproduzir no município de Natividade uma reunião com as mesmas diretrizes daquela realizada em Campos. Para isso, contaram com o apoio da ANFAS, dos funcionários da FAMN e de integrantes do MNMMR.

As reuniões preliminares no município de Natividade foram realizadas dentro do espaço da FAMN e contaram com uma clientela composta basicamente de meninos e meninas atendidas pela entidade, funcionários do órgão e representantes das Associações de Moradores. Nesse momento, foi composta uma Comissão Provisória para a implantação do CMDCA.

De acordo com o relato de uma das Assistentes Sociais, tanto as primeiras reuniões da Comissão de implantação do CMDCA como, mais tarde, as reuniões ordinárias do primeiro Conselho de Direitos eleito no município, eram realizadas no refeitório da FAMN, em volta de uma mesa rústica de cavalete. Outras vezes, a comissão de implantação do conselho se reunia na sala de reuniões anexa ao gabinete do prefeito ou no salão nobre da Câmara de Vereadores, no caso de reuniões maiores. (Entrevistado 3)⁶¹

Na verdade, desde 1989, as profissionais do serviço social da FAMN já atuavam incentivando e assessorando a criação das Associações de Moradores no município. Por isso, essas entidades também foram as primeiras a serem mobilizadas para participarem do processo de implantação do ECA.

A partir daí, foram realizados grupos de estudo para o entendimento da nova legislação da criança e do adolescente e, posteriormente, seminários e fóruns que contavam com a presença de órgãos públicos e entidades estabelecidas no município⁶².

Mesmo tendo conseguido mobilizar um grupo de voluntários (funcionários da FAMN, pais de alunos, membros da diretoria das associações de moradores) e de meninos e meninas atendidos pela FAMN, não tardou que surgissem também grupos de resistência à implantação do Estatuto no município.

Surpreendentemente, grande parte das pessoas que apresentavam essa resistência fazia parte da própria equipe de governo do prefeito da época. Na verdade, “*sempre encontraremos opiniões marginais para um lado ou para outro em relação à opinião média da população*”. (SÊDA, 1991, p.46)

Os fatores apontados pelos entrevistados como desencadeadores dessa resistência são diversificados: ciúmes das novas lideranças que surgiam, dificuldade de partilhamento do poder, recusa da perspectiva de participação da sociedade civil na gestão pública, práticas políticas e sociais opostas a visão do ECA, preconceitos e desinformação.

Em 1991, sob a liderança dos funcionários da FAMN e com o apoio do MNMMR, inclusive com a participação da sua coordenação estadual, realizou-se um seminário sobre o assunto onde se fizeram presentes representantes das Associações de Moradores, das Igrejas, da APAE, dos Vereadores, da Polícia Militar, da OAB, do Judiciário e de professores e dirigentes de escolas públicas.

⁶¹ Entrevista concedida à autora por uma Assistente Social do município e Ex-Conselheira Municipal de Direitos, doravante denominada Entrevistado 3.

⁶² Os primeiros registros oficiais do processo de formação do CMDCA de Natividade estão contidos no livro de atas das reuniões da comissão provisória para a criação do Conselho Municipal, lideradas principalmente pelos funcionários da FAMN. Esse livro contém o registro de 12 reuniões que ocorreram no período de outubro de 1990 a outubro de 1991, ou seja, até a 1ª reunião dos membros da diretoria do CMDCA eleito.

Eu pertencia a esta esfera múltipla: era Coordenador do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, Conselheiro Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente e Funcionário da FUNABEM. Em decorrência disso, fui convidado a participar de uma reunião em Campos e acabei conhecendo essas Assistentes Sociais que me convidaram a vir à Natividade para ajudar a divulgar as mudanças ocorridas no cenário infanto-juvenil.

Quando cheguei a Natividade, já existia uma Comissão Local já formada no município, pois as Assistentes Sociais já integravam o MNMMR no Rio. Vim a Natividade duas vezes: primeiro para sentar com o pessoal da Comissão Local e ajudar a implantar a Comissão e, depois, para ajudar na instalação do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. (Entrevistado 1)

Apesar da FAMN estar subordinada administrativamente a Secretaria Municipal de Assistência e Bem Estar Social, a posição da diretoria da Fundação já deixava clara a sua posição crítica ao governo municipal e a aproximação dos princípios defendidos pelo MNMMR, tanto na questão do atendimento aos ‘menores’ quanto nas ações de democracia-participativa.

Entendemos que esse foi um dos motivos que fizeram com que, segundo depoimentos dos entrevistados, mesmo a prefeitura estando representada nesse seminário pela SMABES, esta secretaria de governo se mostrou ora arredia ora distante.

Em alguns momentos do evento, a dirigente maior do órgão municipal de bem estar social se comportou apenas formalmente, não demonstrou envolvimento com a organização e liderança dos trabalhos e também ignorou as proposições debatidas. Outras vezes, de forma explícita, postulou claramente a sua retrógrada visão ‘menorista’ e ‘elitista’, ironizando a presença dos ‘meninos pobres’ e de pessoas ligadas aos ‘trombadinhas’ e ‘pivetes’ da capital, principalmente, os colaboradores do MNMMR.

Observamos aqui a inaceitável idéia dentro de uma ordem democrática de que os pobres não podem ser portadores dos direitos plenos da cidadania. No entanto, conforme esclarece Guimarães (2002):

O fato de que os pobres, no Brasil, não sejam reais sujeitos de direitos passou a ser um problema apenas recentemente, quando as ciências sociais brasileiras passaram a pautar-se normativamente pelo ideário da cidadania moderna. Só a partir de então, estudos sobre a violência, a criminalidade e de construção de cidadania passaram a explicitar as discriminações diárias perpetradas contra todos aqueles que, pelo seu aspecto físico- principalmente a cor-, não parecem, para os poderes públicos, portadores de direitos subjetivos. (pp.66, 67)

A metodologia do trabalho da SMABES estava pautada em ações assistencialistas e emergenciais, como oferta de cestas básicas para famílias carentes, realização de campanhas

do agasalho, transporte de móveis pertencentes a famílias do município que se mudavam de residência, auxílio funeral, dentre outras. Causava estranhamento na sua direção, acostumada com a oferta da “*política social em troca da domesticação política*” (SANTOS, 1993, p.23), a inserção de novos atores na definição de políticas pública e, principalmente, no controle das ações executadas pelo governo.

A perspectiva política no trabalho de pressão, cobrança e monitoramento das ações governamentais, característica dos movimentos sociais, bem como a sua postura de considerar “*a sociedade civil como baluarte contra o poder do Estado*” (MUNCK, 1997) causou também na diretoria da SMABES sentimentos de aversão ao MNMMR e aos seus simpatizantes.

No entanto, os membros mais ativos da Comissão Local do MNMMR também eram funcionários da SMABES, lotados ora na FAMN ora na própria secretaria. Esses mesmos funcionários haviam recebido do poder público a função de coordenar a implantação dos Conselhos Municipais de Direito, visto que o Executivo Municipal demonstrava urgência em legalizar a situação do município frente ao Art. 261 do ECA, pois temia não estar apto ao recebimento de recursos públicos do Estado e do Governo Federal devido a inexistência do Conselho de Direitos no município.

O preconceito de raça e classe social é uma outra hipótese encontrada para a resistência do governo municipal às reuniões e seminários promovidos para o estudo do ECA, segundo a visão de um dos entrevistados:

Sabe, aqui em Natividade tem aquela coisa de pré-julgamento. O preconceito aqui é assim: tem o preconceito contra o pobre e também contra o negro. Se o negro abre a boca, se tem voz, se ele sabe falar, ele é criticado. Ninguém escuta, não dá valor aos seus argumentos e logo fala ‘ah, fulano... Aquele negro vagabundo’. Tem muito preconceito explícito e implícito, muita discriminação. (Entrevistado 2)

Podemos fazer uma ligação desse depoimento, advindo de uma gestora municipal da política educacional que sugere a existência, na época, do preconceito de raça e classe impedindo os trabalhos de implantação dos Conselhos no município de Natividade, com a seguinte reflexão de Guimarães (2002):

Até bem pouco tempo (a mudança pode ser datada de 1988), quando se escreveu a atual Carta constitucional, os argumentos das lideranças negras eram peremptoriamente rejeitados: não haveria nem discriminação, nem preconceitos raciais, sendo a pobreza negra puramente pobreza. Atualmente nota-se uma mudança importante: tanto o governo, quanto a opinião pública reconhecem a discriminação racial. Mas ainda se considera legítima a discriminação de classe [...]. (p.66)

Os preconceitos de raça e classe teriam sido deflagrados principalmente contra o coordenador do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, Volmer do Nascimento. Valores ‘estéticos e comportamentais’, que se traduzem na noção de ‘boa aparência’, foram evidenciados como responsáveis por esta discriminação, conforme podemos verificar nesta narrativa transcrita abaixo:

Com o Volmer também foi preconceito de raça. Porque se viesse um engravatado, um ‘bonitão’... Quando ele veio para cá e deu aquela primeira reunião na prefeitura, as pessoas criticaram muito e diziam que ele estava sendo procurado pela polícia. Achavam que o Volmer era um vagabundo. Ninguém viu o que ele trazia de bom, o que ele fazia pela cidade, que ele tinha conhecimentos, que ele estabelecia contatos e articulações para conseguir projetos pra Natividade. E só não fez mais porque ‘cortaram suas asas’. Eu lembro muito bem, no 2º mandato do Prefeito Márcio, que sucedeu o Prefeito Murillo, quando um vereador eleito falou que a primeira coisa que ele queria fazer era ‘tirar aquele negro do Projeto Escola-Fazenda’, porque ‘ele pensava que aquilo era dele’. Foram essas as palavras que eu ouvi. (Entrevistado 2)

Ao falar que o município somente recebe de ‘braços abertos’ os indivíduos brancos e que aparentam ter dinheiro, mesmo sem saber quem são nem a sua procedência, apresenta argumentos para a sua hipótese. No seu discurso, a entrevistada compara dois casos que aconteceram em Natividade: um caso de falsidade ideológica de um homem branco e o outro de perseguição contra um padre negro.

Nós vimos isso ao longo da história da nossa cidade que a população do município já recebeu de ‘braços abertos’ ladrões, assassinos e estupradores desconhecendo a sua identidade. Em uma época atrás, nós recebemos muito bem um ‘charlatão’ branco que se vestia de médico e que trabalhou na comunidade diagnosticando e medicando a população. Só após algum tempo a farsa foi descoberta. No entanto, aqui na igreja, vimos o caso do preconceito contra o padre negro Alcemar. Enquanto não colocaram o homem para fora, não ficaram satisfeitos... Até escuta telefônica colocaram no telefone dele. (Entrevistado 2)

Diante dos preconceitos e das opiniões divergentes que pairavam no cenário da cidade e na relação com o governo, mesmo sendo funcionários públicos, a equipe de funcionários públicos, formada desde o processo inicial de estudo do ECA, passou a atuar como sociedade civil organizada e membros/simpatizantes do MNMMR e não mais como representantes do executivo municipal.

Concomitantemente, funcionários do CBIA e membros do Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente mantinham contato direto com o Prefeito da cidade e com o Secretário Municipal de Bem-Estar Social para orientá-los sobre os trâmites legais para a implantação dos Conselhos Municipais.

Nessas reuniões os técnicos estaduais sempre alertavam ao Executivo Municipal sobre a perspectiva do fim do repasse dos recursos públicos no caso do não atendimento aos dispositivos do ECA que garantiam a criação dos Conselhos.

Esse fato contribuiu para que a prefeitura não continuasse totalmente omissa, convivesse mais pacificamente com o processo de mobilização iniciado pela FAMN e passasse a apoiar os primeiros passos para a criação do projeto de lei que disporia sobre a política municipal de atendimento aos direitos das crianças e dos adolescentes.

Antecedendo os trabalhos de elaboração do anteprojeto de lei que posteriormente seria aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores, dando origem à Lei Municipal nº 07/91, foi realizado um fórum com representantes dos órgãos governamentais e de setores organizados da sociedade civil.

Naquela ocasião, conforme consta em ata⁶³, alguns representantes do Poder Público Municipal explicitaram a sua resistência a aspectos básicos do Estatuto, principalmente o reconhecimento dos direitos das crianças e adolescentes e a participação deliberativa da sociedade civil. Entretanto, perceberam a inutilidade desses argumentos ‘menoristas’ e anti-democráticos, visto que esses direitos e garantias estavam estabelecidos tanto no Estatuto quanto na Constituição Federal.

Mesmo com a suposta ‘rendição’ do governo às normas democráticas do Brasil, como veremos mais adiante, Lindblom está certo ao afirmar que *“as regras inscritas na constituição de um país podem não ser aquelas que regulam efetivamente o funcionamento do governo. Podem estar ali apenas pro forma [...]”*. (1981, p.41)

Dando andamento aos trabalhos, no Fórum, foi escolhida uma comissão oficial para a elaboração do anteprojeto de lei, composta de mais de 20 pessoas, dentre elas, representantes do legislativo, do executivo, do judiciário, das associações de moradores, dos professores municipais e dos profissionais de saúde, além da equipe de funcionários da FAMN.

A Comissão, sempre assessorada pelo MNMMR, promoveu estudos e análises de modelos de leis de municípios do Estado do Rio de Janeiro e de Minas Gerais. Concluíram o trabalho após quatro reuniões que se deram no período de um mês, exatamente no 1º trimestre do ano de 1991, ou seja, seis meses após o início do processo de implantação do ECA no município de Natividade, ou seja, após a reunião da ANFAS na cidade de Campos.

⁶³ Livro de Atas da Comissão provisória para a criação do CMDCA: registro do fórum realizado no mês de dezembro de 1990.

A Lei nº 07/91 foi sancionada pelo prefeito em 03/05/91⁶⁴ e, durante a sua tramitação pelo gabinete do Prefeito e pela Câmara de Vereadores, sofreu apenas uma modificação na proposta do anteprojeto: a redução da remuneração destinada aos Conselheiros Tutelares.

Além de dispor sobre a Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente⁶⁵ e criar o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (com composição paritária de 14 membros), esta lei também criou o Conselho Tutelar (composto de cinco membros) e o Fundo Municipal para a Infância e Adolescência.

As entidades governamentais escolhidas para a composição das sete ‘cadeiras’ do CMDCA foram as Secretarias de Educação, Saúde, Assistência e Bem-estar Social, Finanças, os Departamentos de Cultura e de Esporte e a Fundação de Amparo ao Menor de Natividade. Já as entidades representantes da sociedade civil deveriam ser escolhidas, a cada período de dois anos, por representantes de todas as entidades não-governamentais da área, cadastradas no CMDCA.

Posteriormente, a Lei municipal nº 07/91 foi alterada pela Lei nº 05/92, modificando o processo de escolha dos Conselheiros Tutelares. Essa modificação foi motivada pela análise mais detalhada de cadernos de estudo e livros que abordavam a temática da implantação e funcionamento dos Conselhos Tutelares.

Segundo estas orientações, os eleitores que participariam do processo de escolha do Conselho Tutelar deveriam estar vinculados às entidades de atendimento direto ou indireto a crianças e adolescentes. Por isso, no município de Natividade, esse processo deixou de ser realizado por sufrágio universal e passou a ser realizado por um colegiado de funcionários e integrantes de entidades ligadas a área de trabalho com crianças e adolescentes.

Outra alteração promovida pela Lei municipal nº 05/92 também se referiu à organização do processo eleitoral. Todo o processo de escolha passou a ser, como preconiza o ECA, responsabilidade do CMDCA e não mais do juiz eleitoral, tal como dispunha a Lei nº 07/91.

⁶⁴ Em 1991 a Região Sudeste apresentava 1.438 municípios. De janeiro a abril, somente 14 municípios haviam criado os seus Conselhos e de maio a agosto, apenas 66. A taxa anual de Conselhos criados foi de 11,1%. Do total de 159 conselhos criados na Região SE, apenas 47 se encontravam em funcionamento. (Fonte: ASTEC/CBIA)

⁶⁵ A Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, segundo Edson Seda, tem que ser definida em Lei Municipal e deve fixar as normas gerais para o funcionamento desses regimes de atendimento de direitos, tendo no Conselho Municipal, o órgão encarregado de orientar o funcionamento dessa Política; as entidades governamentais e não-governamentais a atribuição de fazê-las funcionar; o Conselho Tutelar o poder de aplicar medidas quando crianças e adolescentes deixarem de ser atendidos em seus direitos; e o Fundo Municipal financiando as linhas de atuação dessa Política.

Após a promulgação da Lei nº 07/91, a Comissão eleita para trabalhar na implantação do CMDCA deu início ao cadastramento de todas as entidades não-governamentais, formalmente regulamentadas, que iriam participar do processo de escolha dos Conselheiros de Direitos⁶⁶ e divulgando a abertura de candidatura aos representantes da sociedade civil às vagas do CMDCA.

No primeiro processo de escolha das entidades não-governamentais que teriam assento no CMDCA, treze entidades foram candidatas às vagas, sendo sete eleitas pelas demais entidades presentes ao pleito eleitoral, a saber: Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), a 1ª Igreja Batista de Natividade, a Associação de Moradores do Bairro Vila da Paz, Associação de Moradores do Bairro Bagaceira, Associação de Moradores de Varre-Sai (na época: 2º distrito de Natividade), Associação de Moradores de Ourânia (3º distrito de Natividade), Associação de Pequenos Produtores Rurais de Bom Jesus do Querendo (4º distrito de Natividade).

Pela composição do conselho ficou subentendido que os eleitores se preocuparam em colocar representantes dos três distritos do município: Natividade, Ourânia e Bom Jesus do Querendo. Outra preocupação, revelada com a vitória da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE, foi a questão da representação de crianças e adolescentes portadores de necessidades especiais.

O resultado apurado na escolha das entidades não governamentais evidenciou, também, que os eleitores acham importante que o CMDCA tenha, dentre os seus membros, representantes de instituições religiosas. Com a ausência da Igreja Católica como candidata e devido à presença de eleitores representantes de grande parte das igrejas evangélicas do município, a 'tradicional' Igreja Batista de Natividade garantiu a sua cadeira no colegiado.

Não obstante, demonstrou mais tarde que não tinha muita consciência da finalidade do Conselho de Direitos, visto a novidade da implantação de conselhos gestores de políticas públicas. Essa hipótese pode ser comprovada pelo fato da 1ª Igreja Batista, após eleita, pedir antes mesmo da formalização da posse dos conselheiros o seu afastamento do Conselho, dando lugar à entidade que obteve a 8ª posição no processo de escolha.

Outra entidade que se afastou do colegiado foi a Associação de Moradores de Varre-Sai, visto a emancipação daquele distrito.

⁶⁶ Segundo a legislação da criança e do adolescente, somente os representantes da sociedade civil são eleitos, pois os membros governamentais são indicados pelo poder executivo.

Essa entidade, então, foi substituída no primeiro trimestre de 1992 pela Igreja Católica de Natividade⁶⁷ que, percebendo que não podia deixar de se representar no colegiado, visto o seu poder simbólico, conclamou suas pastorais em algumas celebrações das missas paroquiais para lhe fazer representar no conselho, conforme nos relatou o Entrevistado 2.

A partir daí, sempre que a igreja católica disputava e ganhava uma vaga no CMDCA, o grupo dos ‘Vicentinos’ se dispunha a fazer esse papel de representante da igreja no colegiado gestor.

Os sete conselheiros governamentais indicados pelo poder público municipal e seus suplentes representavam os seguintes órgãos públicos: Secretaria Municipal de Bem Estar Social, Fundação de Amparo ao Menor de Natividade, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde, Departamento Municipal de Desportos, Núcleo de Educação e Cultura e Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento.

Apesar do sucesso da eleição, somente após quatro meses do processo de escolha das entidades não-governamentais é que se iniciaram os trabalhos do Conselho.

No entanto, sem infra-estrutura e devido ao praticamente desconhecimento da legislação da Criança e do Adolescente, esse trabalho se deu de forma muito tímida. Conforme foi observado nas atas do CMDCA, os conselheiros se ocuparam mais, nesse período, em organizar o regimento interno do colegiado e atender algumas exigências burocráticas.

Quando, no penúltimo dia do mês de outubro de 1991, foi eleita a 1ª diretoria do órgão, notamos que os seus cargos principais foram preenchidos por conselheiros representantes do governo (Presidente, 1º Secretário e 1º Tesoureiro). Esse fato sugere uma preocupação do Poder Público em controlar o CMDCA e reservar a sociedade civil um lugar secundário na definição das políticas públicas.

Outro fato apontado pelos entrevistados como uma estratégia usada pelo Poder Público para enfraquecer o conselho, foi a nomeação de funcionários sem expressividade no órgão que representavam, já que os representantes do governo indicados não foram os gestores máximos das secretarias municipais, ou seja, aqueles que detinham o poder de promover as alterações na política de atendimento desenvolvida pelo governo.

Além de comprovar tal assertiva, ex-Secretária Municipal de Educação também aborda outra questão relacionada à indicação dos membros governamentais. Expõe que, como os representantes do governo não eram ‘os líderes’ de sua secretaria, também não sabiam

⁶⁷ Dados coletados na Ata de Reunião do CMDCA ocorrida em 23 de março de 1992.

como defender o governo nas ocasiões em que se fazia necessário, nem mesmo tinham trânsito para levar ao executivo as demandas que surgiam nas discussões do Conselho. Para ela, a garantia de paridade do Conselho (não só na quantidade, mas também na qualidade da representação) deve ser cumprida dos dois lados. Tanto a sociedade civil como, também o governo, devem ter representantes legítimos para fazer com que o Estado ouça as demandas da comunidade e tome providências para saná-las. (Entrevistado 2)

Notamos, ainda, que as duas Assistentes Sociais da FAMN que lideraram, no município, o processo de mobilização da sociedade civil para a implantação dos dispositivos do ECA e que ajudaram a organizar todas as reuniões e fóruns para a implantação do Conselho não foram escolhidas e indicadas para representar a fundação dentre os integrantes do primeiro colegiado.

Apesar do Presidente da 1ª diretoria representar a FAMN, esse teria sido mantido sob constante controle e ameaças da Secretaria Municipal de Assistência e Bem-Estar Social, da qual a FAMN era subordinada administrativamente.

Na esfera não-governamental, também os integrantes do MNMMR não puderam se candidatar, visto que a sua Comissão Local ainda não estava legalmente formalizada nesse período e essa era uma das exigências da Lei nº 07/91.

Nessa época, a prefeitura apresentou muita resistência pois era uma coisa nova, desconhecida para aquele grupo. Tudo foi imposto. As pessoas escolhidas para representar o conselho não eram pessoas com poder de decisão na secretaria que representavam. O Prefeito não nomeou os seus secretários principais. Os que foram escolhidos não tinham voz e poder de determinar. Em contrapartida, com membros governamentais fracos, a comunidade cresceu e os representantes da sociedade civil se destacaram. Tivemos grandes líderes comunitários no primeiro conselho, pessoas críticas e que exigiam modificações. (Entrevistado 2)

No decorrer do primeiro ano de atuação do CMDCA, como o Governo Municipal ainda não se dispunha a submeter seus projetos e planos político-sociais ao crivo do colegiado e, mesmo assim, continuava a receber recursos federais sem a chancela do conselho, este não exerceu de fato a sua função de deliberativa, fiscalizadora e controladora da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente.

Apesar de muitas reuniões terem sido dedicadas somente à resolução de questões administrativas, tais como a regulamentação do Fundo Municipal, nesse período também o Conselho atuou na preparação da primeira eleição do Conselho Tutelar.

Paralelamente aos trabalhos do CMDCA, a Comissão Local do MNMMR realizou, em Natalidade, o II Encontro Estadual de Meninos e Meninas de Rua, contando com o apoio das

Assistentes Sociais e de alguns funcionários da FAMN, com a participação das crianças atendidas por essa instituição pública e com as doações do setor privado do município e de entidades da sociedade civil.

Com isso, mais uma vez foi travada uma disputa acirrada com o Poder Público local, visto que a Secretaria Municipal de Assistência e Bem-Estar Social exerceu pressão sobre os servidores públicos municipais, promovendo alterações no seu quadro de funcionários da entidade e proibindo a discussão dentro da FAMN das questões do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Vemos aqui, através da análise das ameaças de sanções e as proibições estabelecidas pelo órgão governamental, como no ‘jogo do poder’ “*as pessoas interagem, exercendo influência, controle e poder umas sobre as outras*”. (LINDBLOM, 1981, p.39)

Nesse sentido, segundo Lindblom

Os participantes do jogo do poder obedecem a diferentes regras por razões diversas. A explicação mais comum é a de que os participantes seguem regras que consideram legítimas. Alternativamente, dizemos que as pessoas são ‘forçadas’ a obedecer regras. ‘Força’, aqui, pode significar a ameaça do uso da violência, ou uma sanção de tal forma severa que não deixa alternativa. Às vezes a simples perspectiva de perder nossos amigos constitui ameaça suficientemente grave para nos ‘forçar’ a seguir uma regra. (*id*, p.42)

No entanto, muitas vezes alguns grupos de cidadãos podem se rebelar e impor restrições àqueles que estão controlando o processo político (*id*, p.40). Podemos comprovar essa tese, quando observamos que em Natividade, em 1992, época também de período de disputa eleitoral, como num processo de reação ao imobilismo apresentado inicialmente, uma parte dos membros do CMDCA passou a exigir do Poder Público Municipal a apresentação de projetos e a divulgação de dados ao colegiado.

Porém, a Administração Municipal se recusou a acatar as determinações do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. Esse fato fez com que dois conselheiros pedissem afastamento do colegiado, sob a alegação de descumprimento das prerrogativas legais do CMDCA e falta de apoio dos outros membros-conselheiros para a efetivação do exercício de sua função.

Por ironia e como não eram ‘os líderes’ dos órgãos públicos que representavam, os conselheiros que pediram afastamento eram representantes governamentais: o representante da FAMN, que exercia a função de Presidente do Conselho e o representante Núcleo de Educação e Cultura (NEC).

Nessa fase de confronto direto entre o Conselho e a Prefeitura, alguns representantes da sociedade civil, amedrontados pelo embate, tendo em vista a tradição de dependência e subordinação ao Executivo Municipal, passaram a se ausentar das reuniões do colegiado, adotando uma postura de omissão e não-envolvimento nas questões em disputa.

Nesse mesmo ano, também aconteceu a primeira eleição do Conselho Tutelar, porém, mais uma vez, outro evento realizado pelo CMDCA não transcorreu de forma pacífica. Para a compreensão dos embates travados, veremos também como se deu o processo de eleição do Conselho Tutelar.

O primeiro empecilho foi a composição das equipes que disputavam a eleição, pois nessa época a escolha não era individual. Com isso, duas chapas eleitorais foram criadas contendo, cada uma, o nome de cinco candidatos. Sendo observado que um dos nomes dos candidatos figurava nas duas legendas concorrentes.

Os dois grupos que disputavam também apresentavam integrantes com visões muito distintas sobre a questão dos direitos da criança. Uma das chapas era intimamente ligada ao Governo Municipal e tinha uma visão caracterizada como 'menorista' e, a outra, era composta por pessoas de apoiavam o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e que se identificavam com a Doutrina da proteção Integral, tendo anteriormente ajudado inclusive no processo de implantação do ECA no município.

Em decorrência disso, uma espécie de manipulação ocorreu no dia da eleição, ou seja, em 15/06/92: o candidato que havia se inscrito nas duas chapas retirou o seu nome da chapa que apoiava o MNMMR. Restando apenas uma chapa completa, esta foi eleita pelo colegiado definido pela Lei nº 05/92.

Outro agravante impeditivo do processo eleitoral e que acabou promovendo a sua anulação se deu na esfera do poder judiciário. Como todo processo de eleição dos Conselheiros Tutelares não foi acompanhado pela Promotoria Pública de Natividade, embora essa tenha sido comunicada do evento e mesmo não havendo contestação formal da sua legalidade por parte dos candidatos e dos eleitores, a eleição dos Conselheiros Tutelares foi impugnada pela promotoria.

Esse fato provocou um atraso nos trabalhos de recebimento de denúncias de ameaças ou violações dos direitos de crianças e adolescentes, fiscalização, acompanhamento e encaminhamento para medidas de atendimento. Por sua vez, mesmo o CMDCA sentindo-se acuado e constrangido pelos erros cometidos no procedimento de escolha dos conselheiros tutelares, tiveram que realizar todo o processo novamente.

Vimos, com todas essas disputas e embates travados, que a implantação do CMDCA em Natividade não se deu a partir de interações dialógicas e comunicativas como queria a democracia participativa. Tornou-se um campo de luta onde forças do Governo buscaram dominar no espaço do jogo de agentes e instituições da sociedade civil e do Estado.

A incorporação nos agentes públicos do poder simbólico contribuiu para que se achassem detentores da posse da definição das políticas públicas para a infância e adolescência. Em contrapartida, os conselheiros não conseguiram se impor no jogo de poder. As interações que ocorreram entre os agentes que habitam nesses espaços plurais, de forma explícita ou implícita, além de auto-reproduzir as desigualdades presentes na sociedade, também demonstrou um simulacro de democracia, onde grupos dominantes, com o já conhecido autoritarismo, buscaram conservar-se como os únicos detentores do poder.

Percebemos que na esfera onde deveria estar imperando a liberdade e a democracia, forças de dominação buscaram, desde a sua concepção e primeiros passos, anular, reduzir e escamotear a conjetura do alargamento da participação. Veremos a partir da próxima parte deste capítulo como, temporariamente, esse contexto se reverteu e o espaço plural do conselho ganhou um status de interlocutor privilegiado do governo municipal na definição de políticas públicas.

3.2. O ESPAÇO PLURAL DE DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PARA A CRIANÇA E ADOLESCÊNCIA COMO REFERÊNCIA NA REGIÃO

Apesar de Lindblom expor que “*embora ampliado pelas regras democráticas, o número dos que formulam políticas é muito pequeno, comparado ao do conjunto dos cidadãos*” (1981, p.52) e, até então, não ser ação costumeira em municípios interioranos e de pequena população a discussão participativa e a formulação de Propostas de Programa de Governo em época de disputa eleitoral, com a (re) democratização do Brasil e as decorrentes demandas por maior participação, descentralização e democratização, pretendendo garantir mecanismos de governabilidade, novos espaços foram abertos em alguns municípios favorecendo debate público das propostas de governo.

Podemos verificar isso quando, em Natividade, no final do 1º semestre de 1992, um dos candidatos a Prefeito pelo PMDB⁶⁸, mobilizou os grupos e entidades que fizeram parte do processo de criação do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente para auxiliar na construção coletiva do seu Plano de Governo.

Esse documento, intitulado Plano Integrado de Desenvolvimento Municipal - PIDM, também foi objeto de nossa análise. Constatamos com o estudo do Plano de Governo que suas metas político-administrativas firmavam a garantia da “*participação popular na definição das prioridades e no controle da aplicação dos recursos e execução das ações*” e suas diretrizes se baseavam no princípio da Proteção Integral e colocava a criança, entendida como um sujeito de direitos, como prioridade da gestão. (PIDM, 1992, p.10)

Segundo esse documento, a proposta de gestão governamental para o período de 1993 a 1996 foi concebida através

de uma intensa discussão com diferentes segmentos da sociedade local, desde pequenos grupos por categoria profissional a grandes reuniões comunitárias, passando por empresários e produtores rurais. Foi elaborado com a contribuição de técnicos, políticos e homens simples [...]. Suas proposições refletem os anseios e expectativa de uma comunidade que busca saídas para a superação de seus problemas, vislumbrando a construção de um futuro melhor, aliando desenvolvimento a justiça social.[...] Sendo um produto de um processo de produção coletiva, este não é um plano acabado, ao contrário, será eternamente ‘*escrito a lápis*’, uma vez que a sociedade em seu dinamismo estará constantemente reavaliando-o e aperfeiçoando seu dia a dia. (*id*, p.05)

Observamos na esfera política municipal o alargamento das fronteiras temáticas do espaço público confirmando a argumentação de Costa (2002), ou seja, o desencadeamento de

⁶⁸ O candidato do PMDB, além de sair vitorioso no processo eleitoral, também já havia sido prefeito na gestão 82-86.

discussões de “*temas até então não entendidos e problematizados como questões de relevância social*”, que antes da década de 80 eram tratados como problemas privados, tais como a violência contra as mulheres e crianças, as necessidades de creches, a contracepção, a sexualidade e outros, que passam a “*figurar até mesmo nas plataformas eleitorais de alguns partidos e candidatos*”. (pp.75, 76)

A proposta de gestão governamental, concebida durante a campanha eleitoral de 1992, almejava a implantação de um Projeto cujo eixo central era a Educação e buscava traçar ações integradas com todos os setores públicos do município, principalmente a Saúde e a Assistência e Bem-Estar Social para viabilizar o desenvolvimento integral das crianças e adolescentes de Natividade.

A integração das determinações do Estatuto da Criança e do Adolescente na proposta de governo do candidato, principalmente as ações educacionais e “*multidisciplinares relativas ao desenvolvimento humano da concepção à adolescência*” (PIDM, 1992, p.14) é justificada desta forma:

O Candidato do PMDB, Murillo Alves Ribeiro, havia trabalhado no Rio, no governo de Moreira Franco, no setor de logística, onde implementava projetos e visitava diversas cidades. Nesse período, ele observou a mudança no panorama legal para a infância e adolescência. Ele sempre teve o hábito de ler jornais e, por isso acompanhou todo o cenário de denúncias contra o extermínio dos ‘meninos de rua’ e as propostas de nova intervenção na área. As pessoas que ele convidou para ajudar a planejar o seu governo também não eram leigas no assunto, pois já haviam participado de reuniões sobre o ECA. (Entrevistado 2)

O grupo de pessoas, citadas no relato acima, era composto, basicamente, pelas Assistentes Sociais da FAMN, pelo Coordenador Estadual do MNMMR, por um enfermeiro-sanitarista, por alguns profissionais da educação e outros técnicos que, apesar de não fazerem parte do partido político do candidato, o PMDB, visto que grande parte era filiada ou simpatizante do Partido dos Trabalhadores - PT, passaram a assessorá-lo diretamente nas reuniões para a construção coletiva de uma proposta de políticas públicas centrada na criança e no adolescente.

Na campanha eleitoral, esse candidato assumiu o compromisso público, tanto nas reuniões comunitárias como nos comícios, de trabalhar para o atendimento do conjunto de direitos estabelecidos no Estatuto, iniciando desde a época da concepção da criança, incluindo o atendimento à gestante, até época da adolescência.

Como dava ênfase à educação, comprometendo-se com o atendimento infantil em creches e pré-escola até a conclusão do Ensino Fundamental, no período, era comum o

candidato utilizar a expressão ‘nenhuma criança fora da escola’ ou mesmo argumentar que “*só acabaremos com a miséria, a pobreza e as desigualdades sociais se transformarmos a nossa escola no instrumento mais importante de toda a nossa comunidade*”. (PIDM, 1992, p.01)

Vemos aqui que, para angariar votos e conseguir se eleger, os candidatos às vezes adotam “*posições conspícuas a respeito dos grandes temas de debate*”. (LINDBLUM, 1981, p.52)

O resultado da disputa eleitoral da qual saiu vencedor, em 03 de outubro de 1992, acabou logicamente por transformar também como vitorioso o seu Plano de Governo calcado na criança e no adolescente como prioridades absolutas no município.

Buscando alicerçar sua governabilidade, o governo eleito, mas ainda não empossado, imediatamente apresentou ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, para a sua apreciação, análise e parecer, nove projetos que foram elaborados pela equipe que assessorou na construção do seu Plano de Governo.

Concomitantemente ao processo de mudança na gestão municipal, em novembro de 92, também ocorreram algumas alterações na composição dos membros do CMDCA, tanto dos integrantes não-governamentais quanto dos componentes da diretoria, visto a saída já relatada do presidente do conselho, representante da FAMN, e do representante do Núcleo de Educação e Cultura - NEC.

Com as vagas que surgiram no CMDCA, tanto na composição do órgão quanto em sua diretoria, passa a integrar o colegiado e assume a presidência um conselheiro não-governamental que havia sido recém nomeado representante da Associação de Moradores de Ourânia (2º distrito de Natividade).

A questão da presidência do CMDCA ter passado a ser exercida por um representante da sociedade civil repercutiu favoravelmente, conforme comprova a exposição abaixo:

Uma das coisas que achei legítima no período do governo do Murillo foi a questão da presidência do conselho, pois esta foi ocupada sempre por conselheiros não-governamentais. Os do governo integravam a diretoria, mas apenas como secretário ou tesoureiro. Os membros do governo fizeram um acordo de que naquele governo a presidência do colegiado sempre seria ocupada por representantes da comunidade. Achavam que um presidente da comunidade teria mais força e respaldo tanto da comunidade quanto das agências de financiamento. Se fosse um representante do governo, o município não teria recebido tantas verbas para os projetos referendados pelo CMDCA. (Entrevistado 2)

Em entrevista concedida a Cruz (1993, p.57), o novo presidente não-governamental reconheceu que ainda era leigo sobre a questão do Estatuto da Criança e do Adolescente e

afirmou que nunca tivera acesso a informações sobre o Conselho Municipal, “*nem por parte do Governo ou de entidades não-governamentais*”, por isso estava muito entusiasmado com a abertura proporcionada pela legislação que, agora, possibilitava à sociedade civil trabalhar lado a lado com o Poder Público Municipal, gerindo a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente.

Essa questão do pouco conhecimento dos princípios da Doutrina da Proteção Integral e da legislação da criança e do adolescente também foi observada por SÊDA (1991). Para esse autor

Mesmo tendo sido discutido intensamente durante dezoito meses pela sociedade civil brasileira, com a participação de entidades governamentais, nem por isso o ECA era amplamente conhecido pelos cidadãos e pelas organizações brasileiras. Ao entrar em vigência no dia 14 de outubro de 1990 o Estatuto pôs nas mãos dos cidadãos e dos municípios brasileiros poderes jamais antes disponíveis. (p.45)

Sobre as primeiras interações do novo governo eleito em Natividade e o conselho gestor de políticas públicas para a infância e adolescência, observamos que essas foram estabelecidas logo no início do mandato.

Em 1993, o prefeito eleito, após proceder a nomeação dos representantes do governo no CMDCA, também submeteu seu Plano de Governo vitorioso ao crivo do colegiado para possíveis alterações e adaptações à nova política de atendimento deliberada pelo CMDCA. O Plano de Governo passou, desta forma, após apreciação da assembléia e aprovação na íntegra, a ter o respaldo do Conselho Municipal de Direitos.

Ao analisarmos a nova composição governamental do CMDCA, percebemos que, dos sete conselheiros nomeados pelo prefeito, três fizeram parte do grupo de coordenação do Plano de Governo e também eram integrantes do MNMMR.

Um desses conselheiros era a Assistente Social que, além de ter participado da Comissão para implantação do ECA no município na época em que trabalhava na FAMN, ter integrado o Grupo de Coordenação do Plano de Governo do prefeito eleito e ser membro da Comissão Local do MNMMR, passou a representar a Secretaria Municipal de Assistência e Bem-Estar Social no Conselho Municipal de Direitos.

Segundo um depoimento da Secretária Municipal de Educação dessa época, uma das falhas do governo anterior foi a nomeação de conselheiros governamentais sem voz ativa no órgão que representavam.

Esses conselheiros saíam das reuniões do conselho e, quando voltavam para as suas secretarias municipais, muitas vezes divulgavam para os demais funcionários e agentes do

órgão público que o Conselho era deliberativo e que era investido do poder de controlar a política de atendimento à criança e ao adolescente. No entanto, como esses conselheiros não tinham muita influência política, temiam ir ao prefeito para conversar com ele. Por isso, todos os conselheiros nomeados pelo novo prefeito eram os chefes ou os assessores diretos das secretarias de governo, conforme exposto abaixo:

Na nova administração municipal, quando foi eleita a 2ª chapa do Conselho, como nós já havíamos observado que o governo tinha que estar realmente presente no conselho, decidimos que, no novo governo que se instalava, cada secretaria tinha que ter o seu secretário como membro titular do conselho, por causa da responsabilidade da função. Já o seu suplente, poderia ser apenas um funcionário de confiança. Foi por esse motivo que foram nomeados os Secretários ou Subsecretários das pastas, isto é, as pessoas que podiam não só discutir, mas principalmente decidir. (Entrevistado 2)

Observamos, mais uma vez, que o ‘jogo do poder’ tem regras explícitas e implícitas e que “*os participantes do jogo do poder obedecem a diferentes regras por razões diversas*”, pois “*um sistema político consiste em essência, num sistema de regras que especificam os diferentes papéis a serem desempenhados [...]*” e essas regras da interação política “*indicam quem pode exercer cada função, de que modo as pessoas devem ser escolhidas para os diferentes papéis, bem como o que é permitido e proibido a cada ator*”. (passim LINDBLUM, 1981, p.41,42)

Uma das iniciativas realizadas pelo Executivo Municipal foi o remanejamento de dois funcionários públicos para prestar serviços ao CMDCA, atuando como assessores técnicos e administrativos.

A maior reivindicação dos conselheiros também foi atendida pelo governo local: a aquisição de uma sede exclusiva para as reuniões do Conselho. O local escolhido para sediar o conselho ficava situado no Centro da cidade e, na sua fachada, constava o nome do colegiado.

A ação de destinar um espaço adequado para os trabalhos do Conselho de Direitos, repercutiu favoravelmente, conforme podemos verificar com este depoimento:

Sabe-se que o Conselho tem que ter espaço próprio e, também, recursos para a sua manutenção. O local que o Conselho foi instalado em Natividade foi ótimo, na chegada da cidade, em frente à rodoviária e com o nome do conselho escrito bem grande, com bastante visibilidade. (Entrevistado 1)

A sede do conselho proporcionou ao colegiado um poder simbólico muito grande, visto que ele passou a ser reconhecido dentro e fora do município. Destacando a importância da sede, foi-nos relatado que

A primeira coisa que as pessoas que chegavam de outras cidades viam era a sede do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. Também existia uma placa na via de acesso à chegada do município dizendo que o município possuía o seu Conselho Municipal de Direitos. O UNICEF e também o pessoal da ABRINQ chegou a tirar fotos do local para levar para as suas entidades. (Entrevistado 1)

Ao observarmos as fotos e filmagens da época, verificamos que elas comprovam a existência de uma placa do conselho fixada na entrada da cidade, no acostamento da estrada que dava acesso a outros municípios vizinhos. Essa placa reproduzia o logotipo e o *slogan* utilizados tanto na fachada da sede, como nos papéis timbrados utilizados pelo colegiado. O *outdoor* também continha o seguinte dizer: “*O município de Natividade já tem o seu Conselho Municipal de Direitos e, aqui, a criança e o adolescente são prioridades absolutas*”.

Algumas ações para captação de recursos para financiar projetos dos órgãos públicos municipais e também de instituições da sociedade civil foram desenvolvidas nesse momento. O Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente - CEDCA/RJ foi a primeira entidade a atender a solicitação de apoio técnico-financeiro aos projetos enviados pelo Conselho Municipal de Direitos de Natividade. Os recursos liberados pelo CEDCA/RJ para o CMDCA eram oriundos do Fundo para a Infância e Adolescência - FIA.

Um dos projetos atendia exclusivamente ao próprio CMDCA e ao Conselho Tutelar, visto que o objeto do convênio era a aquisição de mobiliários e equipamentos para dar infraestrutura à sede do Conselho de Natividade.

Outro projeto financiado pelo CEDCA, nesse período, proporcionou a instalação de Oficinas Profissionalizantes nas Escolas-Pólo implantadas pelo governo municipal e que já haviam sido idealizadas desde a época do Plano de Governo elaborado em fase de campanha eleitoral. O Convênio estabelecido com o Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro / FIA, compreendia a aquisição de equipamentos e mobiliários para a implantação de 01 padaria, 01 serralheria, 01 fábrica de picolés, 01 cozinha alternativa, dentre outras.

A partir da sede e com toda a estrutura necessária aos trabalhos, o Conselho engajou-se em suas atividades de definição de políticas públicas para a infância e adolescência, através de Comissões Específicas que detalhavam as metas anuais que o Executivo deveria seguir.

A participação em comemorações cívicas e culturais também é apontada como uma estratégia de proximidade com a comunidade e fator de reconhecimento público. Pois segundo relatos o CMDCA ganhou visibilidade ao se fazer presente em todos os eventos públicos realizados no município. Também promovia visitas e vistoria nas entidades de atendimento a crianças e adolescentes do município.

Para a construção do conhecimento sobre a nova legislação da criança, seus membros participavam de seminários, congressos e conferências realizados em municípios vizinhos, no Rio de Janeiro e em outros estados do Brasil.

Podemos destacar nesse momento a presença do CMDCA de Natividade na conferência realizada pela Organização Internacional do Trabalho - OIT em Brasília onde, junto com o município de Campos, representou o Estado do Rio de Janeiro, em mesa de debate sobre o Trabalho Infantil no Brasil. A escolha do município de Natividade, ao lado do município de Campos, para representar o Estado do Rio de Janeiro, em detrimento de outros municípios, comprova a tese do seu status de 'conselho avançado'.

Dando andamento às ações iniciadas pela 1ª diretoria do colegiado, o CMDCA promoveu uma nova eleição para a escolha dos primeiros conselheiros tutelares do município. Como vimos, o 1º Conselho Tutelar eleito no governo anterior não pôde assumir devido a falhas técnicas (mesmo candidato constando em duas chapas concorrentes e ausência da promotoria fiscalizando o pleito).

Devido ao processo de escolha dos Conselheiros Tutelares ser de responsabilidade do CMDCA, os membros do colegiado primeiramente formaram grupos de estudo para se especializar mais na Lei 8.066/90. Todo processo foi orientado e acompanhado pela nova promotora que passou a atuar na Comarca de Natividade.

Após a eleição foi realizada a cerimônia de posse dos eleitos. O Conselho Tutelar empossado passou a atuar imediatamente, utilizando nos seus trabalhos a mesma sede e funcionários do CMDCA.

Essa convivência no mesmo espaço não causou grandes conflitos, já que as reuniões do CMDCA aconteciam, na maioria das vezes, no horário noturno e os conselheiros tutelares davam plantão na sede de dia (à noite ficavam à disposição dos cidadãos em sua própria residência ou mesmo podiam ser contatados através de aparelho celular ou telefone residencial).

O governo municipal, demonstrando amplo apoio aos trabalhos da Comissão Local do MNMMR também ofereceu um espaço para a instalação do escritório da ONG e passou a dar suporte aos trabalhos que ela desenvolvia.

Questionamos nesse ponto, se essa ajuda não foi usada como uma armadilha do governo para a perda de autonomia da Comissão Local do MNMMR, tentando dirigir as ações do movimento, *“resultando em um padrão comuníssimo de movimento capturado ou cooptado a partir ‘do alto’, transformando-se em uma força política populista”*. (MUNCK, 1997)

Percebemos, no entanto, que como a posição da Comissão Local do MNMMR nem sempre foi de apoio total ao governo, pois muitas vezes existiram não só críticas a operacionalização de algum projeto, mas também debates explícitos, e pudemos concluir que no ‘jogo do poder’ toda ação é uma interação e que *“nessa interação, as pessoas se controlam mutuamente, muitas vezes sem pretender fazê-lo, sem ter consciência disso [...]”*. (LINDBLOM, 1981, p.25)

Parafraseando Lindblom (*id*, p.40), acreditamos que nos sistemas democráticos as organizações não governamentais impõem restrições aos formuladores de políticas. Se elas são maltratadas, a eficiência do seu trabalho político e social diminui e, principalmente, podem se rebelar contra o governo.

Como o Coordenador Estadual do MNMMR havia se mudado para o município de Natividade, afastando-se um pouco das ameaças que sofria na cidade do Rio de Janeiro e em Duque de Caxias, e, ainda em decorrência do processo jurídico do qual era acusado, passou a ser o Coordenador Local do MNMMR.

Não só para o Coordenador do Movimento, mas para todos os cidadãos brasileiros, o Conselho Municipal de Direitos era uma experiência pioneira. No entanto, devido à participação anterior no processo nacional de alteração da Doutrina que regia o atendimento infanto-juvenil, o Coordenador do MNMMR passou a lutar muito mais para o funcionamento do CMDCA. *“Para ele, era uma questão de orgulho poder demonstrar que a luta pelo ECA havia dado certo, que a lei não era utópica nem inviável. Por isso, ele foi peça fundamental na criação e funcionamento do Conselho em Natividade”*. (Entrevistado 2)

Em todo o período do governo do prefeito eleito, o Conselho atuou de forma dinâmica, fato comprovado pelos assuntos abordados, registrados em ata, e pela realização de assembleias ordinárias mensais com quorum regimental suficiente para os trabalhos.

Já em março de 1993, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente desenvolve, a nível regional, a 1ª Etapa do Curso de Capacitação de Conselheiros em parceria estabelecida entre o MNMMR e a Prefeitura Municipal de Natividade, com o apoio do

UNICEF e da Fundação CBIA. Esse Curso de Capacitação fazia parte de uma das ações de um projeto intitulado 'Pedagogia dos Direitos'⁶⁹.

O Curso de Capacitação contou com a participação de Conselheiros de Direito de nove municípios da região noroeste fluminense e também de Comissões que trabalhavam pela implantação de Conselhos nos municípios que ainda não haviam estabelecidos seus colegiados. Também se fizeram presentes ao Curso alguns conselheiros tutelares da região.

Como resultado dessa primeira etapa do Curso, que teve uma duração de três dias, foi elaborado pelos representantes dos Conselhos de Direitos e Tutelares que participaram do evento, um documento intitulado 'Carta de Natividade' que firmava uma série de compromissos assumidos entre os colegiados da região e reivindicações em conjunto ao Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente.

Podemos citar como exemplo algumas propostas e resoluções firmadas na 'Carta de Natividade':

A criação do Fórum de Conselhos da Região Noroeste, formado por dois representantes de cada Conselho, sendo um governamental e outro não-governamental; reivindicação da inclusão de dois representantes da região [...] na composição do Conselho Estadual de Direitos; liberação dos recursos do Fundo Estadual para a Infância e Adolescência; a fixação de residência de juízes, promotores, defensores e delegados, nos municípios da região; a formação de Consórcios Inter-Municipais para a realização de políticas conjuntas na área da criança e do adolescente. (CRUZ, 1993, p.62)

Também no ano de 1993, o município de Natividade recebeu pela primeira vez alguns integrantes do UNICEF para conhecer o Conselho de Natividade e fazer uma palestra sobre políticas públicas. Dentre os membros da comitiva estavam presentes o Presidente do UNICEF no Brasil e, também, o seu consultor Antonio Carlos Gomes da Costa.

Após a primeira visita, o UNICEF retornou novamente ao município, para observar a dinâmica do conselho e acompanhar alguns trabalhos que vinham sendo realizados. Nessa visitas os membros do UNICEF realçavam que o município vinha se destacando no cumprimento da legislação para a infância e adolescência.

Para comprovar a fase adiantada do CMDCA de Natividade, frente a outras cidades, uma entrevistada relatou que

⁶⁹ O Projeto Pedagogia dos Direitos foi planejado para dois anos consecutivos. Sua ação principal era a realização de cursos de capacitação de conselheiros da região noroeste fluminense. Para o seu desenvolvimento, recebeu recursos para a confecção de cartaz e folder de divulgação, contratação de palestrantes, despesas com transporte e alimentação e aquisição de material didático: folhas, pastas, canetas, cartolinas etc.

Havia uma orientação de que para receber verbas públicas todos os conselhos teriam que ser criados até 1992, e muitos municípios correram para criar os seus. No entanto, existe uma grande diferença em ter uma lei promulgada e um conselho realmente funcionando. Muitos municípios do Estado do Rio de Janeiro já tinham o conselho criado em lei na época em que o UNICEF esteve em Natividade, mas o nosso se destacou porque aqui o Conselho de Direitos realmente funcionava, tinha essa força. Depois que me mudei para outra cidade do Estado do Rio de Janeiro é que percebi como Natividade estava adiantada nesse processo, pois o município onde fui morar só criou o seu conselho no ano de 1998. Nesse período eu já morava lá e participei da criação do conselho daquela cidade. (Entrevistado 2)

O Conselho Municipal de Direitos e o Executivo Municipal prepararam, na ocasião da primeira visita do UNICEF, uma exposição de trabalhos já efetuados no setor educacional em parceria com o setor de assistência e bem-estar social e o setor de saúde, além de algumas ações desenvolvidas pelo conselho.

Os consultores do UNICEF, depois da ‘inspeção’ nos programas desenvolvidos e após a realização de entrevistas aos conselheiros municipais, aos representantes do governo e a alguns moradores da cidade, principalmente crianças e adolescentes, demonstraram reconhecimento ao trabalho desenvolvido.

Realmente pudemos comprovar que esse trabalho se destacava, tanto pela divulgação do ECA nas escolas do município, pelos concursos de desenhos, frases e texto sobre o ECA, pela realização de eventos e seminários, pela implantação de uma política inter-setorial para as crianças e adolescentes (Projeto Escola-Pólo), pelas oficinas profissionalizantes, quanto pela definição pelo CMDCA de um Plano de Políticas Públicas para a população infanto-juvenil do município.

Para incentivar ainda mais o CMDCA, premiando-o, os representantes do UNICEF solicitaram ao conselho municipal que esse órgão elaborasse um projeto para ser financiado pelo seu escritório no Brasil.

Como os conselheiros acreditavam que a prioridade no momento era a construção de um local de lazer e esporte que atendesse a juventude do município, pois acreditavam que essa medida preventiva podia ser capaz de evitar que os jovens se enveredassem nos caminhos de risco proporcionados pelo uso de drogas e bebidas alcoólicas, ficou acordado a construção de uma Quadra Poli-Esportiva para o atendimento à comunidade local. Essa quadra foi inaugurada no dia 20 de junho de 1994, quando iniciou a Copa do Mundo.

Outro entrevistado corrobora com a tese de que o CMDCA foi, durante um período, modelo na região. Ele explica que Natividade foi o 1º município do interior a criar o seu Conselho de Direitos e foi o 3º do Brasil, nessa ordem: Rio, Petrópolis, Natividade. Nesse

aspecto, Natividade passou a ser referência para o Brasil, pois possuía um Conselho não só criado por lei, mas que estava de fato funcionando.

Por causa disso, como eu já era conselheiro estadual, levei o prefeito da época à sede do CEDCA no Rio de Janeiro, para que esse pudesse dar um depoimento sobre o Conselho Municipal de Direitos e sobre os projetos que estavam sendo realizados no município. Chegamos ao Conselho Estadual com um monte de projetos, mostrando ao Conselho Estadual que já existia um Conselho Municipal que funcionava de verdade, que era um Conselho dinâmico e, por isso, era referência. (Entrevistado 1)

A Assistente Social entrevistada também demonstra como algumas instituições passaram a reconhecer o mérito do Conselho e a financiar ações referendadas por esse órgão.

O UNICEF e a Fundação Bento Rubião quiseram ver de perto o nosso Conselho porque ele era referência nacional. O próprio CBIA afirmava isso o tempo todo. Tanto que na época do Curso de Capacitação, o CBIA ajudou financeiramente custeando as passagens dos palestrantes. Eles acreditavam no nosso conselho. (Entrevistado 3)

Percebemos que, por intermédio do CMDCA, foram aprovados outros projetos que permitiram melhorar a infra-estrutura do município e promover ações de conscientização dos direitos infanto-juvenis. Podemos citar como exemplos:

- Aquisição de uma Cozinha Industrial para os trabalhos da Secretaria Municipal de Bem-Estar Social junto aos adolescentes oriundos de famílias de baixa renda e de uma Farmácia de Manipulação de Plantas Medicinais, através de financiamento da Fundação Banco do Brasil - FBB;
- Aquisição de Equipamentos e Materiais de Consumo para a APAE;
- Projeto de Recreação, Jogos e Palestras para adolescentes com recursos oriundos do Programa Criança Esperança;
- Realização de dois Concursos de frases, desenhos e textos com os temas 'Direito de ter Direitos' e 'Direito de ser Cidadão' para alunos das escolas do município, premiação e confecção de Agenda (94/95) com a publicação desses trabalhos, contando com o apoio do UNICEF e de uma organização não governamental denominada Instituto Brasileiro de Inovações em Saúde Social - IBISS.

Não só as entidades nacionais de cooperação técnica apoiaram ações desenvolvidas em Natividade. A Comunidade Econômica Européia - CEE também se fez presente no município, através de voluntários da Itália, membros do Centro de Iniciativa Democrática e

Informação para o Desenvolvimento - CIDIS⁷⁰, pois durante alguns anos financiou e acompanhou os trabalhos de um projeto de atendimento a crianças carentes desenvolvido pela Comissão Local do MNMMR: o Projeto Guri-Puri.

O Projeto Guri-Puri, financiado pela CEE, oferecia à clientela atividades de Capoeira, Teatro, Esporte, Dobraduras, Desenho e Pintura, Grupos de Estudo e Palestras. A tramitação desse projeto passou pelo CMDCA e, assim que foi confirmada a obtenção do financiamento, foi apresentado em audiência pública à comunidade, na Câmara de Vereadores. (CRUZ, 1993, p.64)

Essa mesma organização da Europa também financiou, durante dois anos consecutivos, um Curso de Capacitação de Educadores e Agentes Comunitários. Os seguintes temas, dentre outros, foram estudados no curso de capacitação: Sexualidade, DST/AIDS, Detecção de Maus-Tratos a Crianças e Adolescentes, Saúde, Primeiros Socorros, Diversidade Cultural, Ética e Cidadania.

Outro projeto iniciado em 1993 e desenvolvido durante os anos posteriores, em parceria formalizada entre a Prefeitura Municipal de Natividade e o IBISS, com o referendo do Conselho Municipal de Direitos, foi o Projeto Escola-Fazenda.

Para a execução desse projeto, a Prefeitura desapropriou um terreno improdutivo na zona rural e, através de Contrato de Comodato, repassou à Ong IBISS a responsabilidade de construir uma escola agrícola, com dormitórios, cozinha industrial, instalações para criação de animais e implantar ações que favorecessem a permanência das crianças na escola. Além das atividades educativas e profissionalizantes realizadas em horário parcial, após o horário do ensino regular, os alunos recebiam bolsas de estudo.

O Projeto Escola-Fazenda desenvolveu com o auxílio dos alunos, Hortas comunitárias, Criação de Animais de Pequeno Porte (Coelhos, Frangos, Minhocas), Pociugas, Criação de Gado Leiteiro, Fábricas de Derivados de Leite e Carne, Cultivo de Plantas Medicinais e Culinária tradicional e alternativa.

Todas as atividades desenvolvidas no projeto eram acompanhadas por uma equipe de educadores formada por profissionais diversos, como: Pedagogo, Psicólogo, Assistente

⁷⁰ O Centro de Iniciativa Democrática e Informação para o Desenvolvimento (CIDIS), sediado em Perugia, Itália, é uma associação sem fins lucrativos constituída em 1987, mas em atividade desde 1985, no campo da cooperação internacional e da educação intercultural. É reconhecida pelo Ministério dos Negócios Exteriores italiano como idônea a gerir projetos nos países do Sul do mundo. Colabora com iniciativas e projetos da Comissão da União Européia. Realiza atividades autônomas e em colaboração com numerosas administrações municipais. O CIDIS persegue uma dupla finalidade: de um lado, tornar conhecido e manter vivo o compromisso do Norte do mundo com os países do Sul e, de outro, tornar conhecida a complexidade das questões de uma sociedade ocidental já estruturalmente multiétnica. (FLEURI, 1996)

Social, Zootecnista, Veterinário e Agrônomo. Esse projeto recebeu recursos de várias entidades nacionais e internacionais, como: FBB, Fundo Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, Fundo Canadá e Embaixada Britânica, além de ter recebido doações de agentes internacionais para o pagamento de bolsas de estudo para os alunos do projeto.

No ano de 1994, os conselheiros municipais participaram da 2ª Etapa do Curso de Capacitação de Conselheiro, realizada no município de Itaocara/RJ. Esse evento também foi patrocinado pelos mesmos órgãos que apoiaram a 1ª etapa do Projeto Pedagogia dos Direitos.

Naquele mesmo ano, alguns conselheiros de Natividade também participaram de uma Conferência promovida pela Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência - CBIA.

O ano de 94 também merece destaque pelo trabalho do CMDCA na elaboração de um Plano que definia as Políticas Públicas para a Infância e Adolescência para o biênio 95/96. Para a realização desse plano, os conselheiros se dividiram em comissões temáticas de acordo com a área de mais afinidade de cada um dos conselheiros.

Após discussões e alterações necessárias o plano foi aprovado pela plenária e enviado ao Poder Executivo para que suas ações e programas fossem incluídos na lei orçamentária anual - LOA.

Outras ações também foram executadas pelo CMDCA em cumprimento aos dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente, tais como a revisão e alteração da Lei nº 05/92; elaboração da minuta do Decreto de regulamentação do Fundo Municipal para a Infância e Adolescência e previsão de despesas do CMDCA e do CT para o ano de 1997.

O CMDCA também promoveu a redação do Anteprojeto de Lei nº 10/96, enviado à Câmara Municipal de Vereadores, que alterou o processo de eleição do Conselho Tutelar e dispôs sobre a exigência de permanência diária de, no mínimo, um Conselheiro Tutelar de plantão na sede do Conselho.

Um empreendimento do CMDCA que consideramos muito importante, foi a criação de um Abrigo no município para as crianças vítimas de maus-tratos e a decorrente contratação de Pais Sociais para cuidarem das crianças abrigadas durante o período de risco para a sua integridade.

Também, no mesmo período, após a análise dos candidatos a Conselheiros Tutelares, o CMDCA promoveu o processo de escolha dos novos conselheiros tutelares, contando com o número recorde no município, até a presente data, de 673 (seiscentos e setenta e três) eleitores.

Percebemos com a análise efetuada nesta seção deste capítulo que, após o período conturbado da sua criação, o CMDCA foi aos poucos se estabelecendo como uma arena pública de debate de políticas públicas.

Entretanto, também observamos que nessa interação construída para a definição de políticas, tal como no ‘jogo do poder’, órgãos representantes do governo e instituições da sociedade civil não deixaram de exercer influência, controle ou poder umas sobre as outras.

Mesmo assim, encaramos que esse foi um período de afirmação da co-atuação da sociedade civil e do governo no gerenciamento do município, pois o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Natividade conseguiu estabelecer interações dialógicas e conexões essenciais para uma convivência democrática no âmbito local.

Como nem sempre o desenvolvimento de um projeto ou de uma instituição segue um caminho de progressão, visto que podem ocorrer desvios inesperados ou mesmo induzidos na suas trajetórias, veremos que quando esse mecanismo instituído pelo ECA parecia estar se consolidando no município de Natividade como uma arena de afirmação do controle social e da participação popular na gestão de políticas públicas, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente retornou a um estágio primário de anomia. É sobre essa problemática, que o nosso estudo se dedicará na próxima seção deste capítulo.

3.3. O DECLÍNIO DO CONSELHO GESTOR E A PERDA DO STATUS DE INTERLOCUTOR PRIVILEGIADO DO GOVERNO MUNICIPAL

A análise histórica nos mostra que a experiência política brasileira tem se caracterizado pela predominância de formas autoritárias de governo, gerando, como consequência, uma restrição às possibilidades de uma participação política mais efetiva da sociedade civil.

Apesar da (re)democratização do país, vê-se que um resquício do autoritarismo e das tradicionais formas de fazer política ainda tenta impedir que se desenvolva entre nós um cenário no qual a ingerência da sociedade civil no Estado seja significativa.

Em Natividade, além do pequeno período de gestão participativa não ter conseguido dar bases sólidas para experiências consolidadas no controle social, a persistência do poder executivo concentrado nas mãos de uns poucos também foi um traço que observamos na política de Natividade que acreditamos ter influenciado o desenvolvimento linear dos trabalhos do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.

Através da costumeira rivalidade política no município e do rodízio dos mesmos grupos partidários que são eleitos para um primeiro mandato, derrotados em seguida pelo adversário político e reeleitos posteriormente, tornou-se fato comum as novas administrações provocarem o desmonte de ações desenvolvidas pelas gestões municipais anteriores ou mesmo ‘desfocarem’ o setor indicado anteriormente como prioridade, relegando-o a segundo plano.

Esse fato pode ser observado, principalmente, no período de 1982 até 1999, pois nessa época dois prefeitos se alternaram no governo de Natividade. Esse monopólio do sistema político municipal nos permite caracterizá-lo como uma oligarquia, pois giraram, nesse meio, formas de recrutamento político baseadas em critérios de adstrição que apresentaram obstáculos aos anseios comunitários de participação na vida pública, sendo o poder sempre consolidado em uma pequena elite.

Veremos nesta parte do trabalho como as bases sociais da participação democrática e do pluralismo do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente foram ameaçadas e suas ações entraram em declínio. Particularmente, veremos algumas das condições subjacentes à produção de políticas, à mudança ou alteração de curso em políticas existentes e até mesmo a pouca durabilidade temporal da visão da ‘criança como prioridade no município’.

Iniciando esta etapa de análise, observamos que, com o fim do governo de Murillo Alves Ribeiro e eleito novamente o Prefeito Márcio Assis Ribeiro para o seu segundo mandato, este estabelece, apenas em 17/03/1997, o documento oficial de nomeação dos novos conselheiros governamentais⁷¹.

Não bastasse a morosidade na nomeação dos representantes do governo, a Secretária Municipal de Assistência e Bem-Estar Social assumiu a presidência do CMDCA, eleita pelo Conselho. Para um maior entendimento dos problemas que surgirão a partir daí, esclarecemos que a nova presidente do CMDCA no ano de 1997 era a mesma gestora da SMABES da época da criação do CMDCA, ou seja, em 1990.

A partir dos registros encontrados nas Atas do CMDCA⁷², pudemos analisar o discurso da nova presidente. Na sua exposição, essa deixou claro que julgava que todos os Conselhos do Município, ou seja, Educação, Saúde, Bem-Estar Social, Cultura, Turismo e Agricultura deveriam se unir, transformando-se em um só órgão colegiado, para que fosse possível minimizar os trabalhos e reuniões, pois, para ela, a finalidade desses órgãos era a mesma e, por isso, deveriam deliberar em conjunto.

Percebemos, aqui, que a presidente, ao se pronunciar dessa forma, pensava em amenizar os ‘custos’ humanos ocorridos com a presença em reuniões, tal como a visão do senso comum que as entendem como ‘perda de tempo’ ou ‘desgastantes e cansativas’.

Não compreendia a necessidade da existência de colegiados setoriais, cujas atribuições são específicas na sua área de atuação. Não obstante, entendemos que, caso a sua proposta fosse de criação de um Fórum de conselhos diversos, essa teria mais relevância, visto as interações que poderiam se estabelecidas a partir daí e a decorrente troca de experiências.

Com a nova ala governamental nomeada para o Conselho e com a presidência da Secretária Municipal de Bem Estar Social o colegiado começa a enfraquecer. A comunidade também é acusada de contribuir para a decadência do conselho, conforme este argumento: “A partir de 1997, o Conselho foi perdendo a sua força, pois a comunidade não estava consciente da sua importância. A diretoria do Conselho não convocava a Assembléia e a comunidade não pressionava para ter as reuniões.” (Entrevistado 2)

Observamos, aqui, que a sociedade civil realmente não é vazia de tensões ou contradições (NOGUEIRA, 2003, p.195), além de termos também nos deparado com uma situação característica de “*déficit de capital social, que permite a permanência de uma*

⁷¹ Portaria nº455/97.

⁷² Ata da Reunião do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Natividade/RJ realizada no dia 26/05/97.

cultura política desafeta à participação” (BAQUERO, 2001), materializando-se de forma fragmentada e individualista.

Essa anomia à participação social e à cultura cívica que foi atribuída à comunidade local em decorrência da ausência de pressão para a realização das reuniões do CMDCA, pode também ser percebida neste outro relato que expõe uma ocasião onde a participação teve que ser induzida:

Lembro muito da época em que a Igreja Católica ganhou uma cadeira no conselho. O padre, em um missa, na hora da homilia, disse que a igreja estava esperando que alguém se candidatasse a membro do conselho. Como ninguém se manifestava para a função, o pároco conclamava repetidas vezes o voluntariado. Para surpresa nossa, foram duas pessoas com mais de 60 anos as únicas que se apresentaram para representar a igreja no conselho: uma da pastoral missionária e outra do apostolado da adoração. (Entrevistado 2)

Sobre a falta de assiduidade nas suas atividades, verificamos através da análise dos documentos do conselho que, no ano de 1997, as reuniões passaram a não dar mais quorum regimental, além disso, não houve nenhum registro de Ata em todo o ano de 1998.

Para explicar tal fato, a hipótese de que os membros não-governamentais não deveriam ser o representante máximo da diretoria do colegiado é novamente reafirmada:

O presidente não pode ser do governo, pois ele sempre vai achar que tudo está certo, que são corretos, vai abafar ou ignorar as críticas. Ele não escuta os anseios da população. A não ser que tenha um secretário com uma visão muito comunitária, senão ela não ouve as comunidades, nem deixa os assuntos chegarem em pauta, não cria hábito para a presença, para o quorum necessário. (Entrevistado 2)

Essa visão generaliza o Estado como ‘o mal’ e a Sociedade Civil como ‘o bem’. Ademais supõe uma sociedade civil engajada politicamente e capacitada para as questões de formulação de políticas e de gerenciamento burocrático. Esquece que, por causa da longa tradição de estatismo, difícil de reverter de um dia para o outro, *“há ainda entre nós muito espaço para o aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais de representação”*. (CARVALHO, 2004, p.227)

Entendemos que os mecanismos autoritários é que devem ser varridos dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, pois

Se há algo importante a fazer em termos de consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, isto é, para democratizar o poder. A organização da sociedade não precisa e não deve ser feita contra o Estado em si. Ela deve ser feita contra o estado clientelista, corporativo, colonizado. (*id*)

Uma outra situação que volta ao cenário do CMDCA é a questão do controle no jogo do poder, pois funcionários que já alegaram anteriormente terem sofrido sanções devido ao seu trabalho na criação do conselho e sua filiação ao MNMMR, retomam esse discurso para denunciar intimidações e perseguições.

Desde a primeira gestão do Prefeito Márcio já havia um problema de ‘perseguição’ política comigo. Quando ele foi reeleito, ou seja, no seu segundo governo, a Secretária Municipal de Bem-Estar Social me deslocou da secretaria comandada por ela e me redirecionou para a Secretaria Municipal de Saúde. Com isso, deixei de representar aquela secretaria no Conselho. (Entrevistado 3)

Em 1999, assume a presidência do Conselho um representante de uma das Associações de Moradores do Município que, percebendo que o Conselho não vinha realmente cumprindo as atribuições definidas pela Lei Federal, insiste constantemente na necessidade de oportunizar Capacitação para os Conselheiros. Esse momento reflexivo do novo presidente foi explicitado nas atas de reunião do CMDCA. Percebe-se, também, nesse período, que um dos maiores problemas apresentados para o funcionamento do colegiado é a ausência de grande parte dos conselheiros, promovendo a falta de quorum regimental.

O presidente passa, então, a tentar buscar apoio de entidades para a realização das capacitações de conselheiros. Nesse empenho, apesar de ter estabelecido contato com a Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião - FCDDH, esta instituição solicitou ao conselho recursos para as despesas de transporte, hospedagem e remuneração dos palestrantes. Por fim, o evento não foi realizado, visto que o CMDCA não conseguiu articular fontes financeiras para custear o desenvolvimento do curso.

No mesmo ano, um novo promotor passa a atuar na comarca de Natividade e, ao observar que as reuniões do CMDCA estavam cada vez mais sendo canceladas por falta de quorum, acaba por sugerir, numa reunião realizada com o conselho e com a comunidade, que fosse promovida alteração da lei municipal que dispunha sobre a composição do CMDCA, com vistas a fixar o número de 8 (oito) conselheiros, procurando desta forma reduzir o quantitativo anterior que havia sido fixado em 14 membros efetivos.

Como argumento, o representante do Ministério Público disse que achava o quantitativo atual muito grande e que não havia necessidade desse número de conselheiros, visto que os mesmos geralmente acumulam outros cargos, integram outros conselhos e por

isso, têm muitas responsabilidades⁷³. Mesmo com a orientação do Promotor nenhuma alteração na composição do Conselho foi promovida naquele ano.

Em junho de 1999 o Conselho promoveu a escolha das Entidades Não-governamentais que iriam se fazer representar no CMDCA. Nesse evento, o Vice-presidente do conselho, Sr. Luiz Carlos Machado (eleito posteriormente Prefeito de Natividade para o período de 2001 a 2004 e reeleito para a gestão de 2005 a 2008) abriu a sessão explicando que a situação do município não era das melhores e que era necessário planejar novas ações no município para minimizar os agravantes sociais que expunham as crianças e adolescentes à miséria e pobreza.

Disse ser necessário acabar com as mazelas do serviço público, com a corrupção, visto a ausência de legalidade e organização nas ações dos serviços públicos. Acusou também as entidades representantes da sociedade civil de se omitirem na realização dos trabalhos comunitários, apresentando desculpas como: ‘não ter tempo disponível’, ‘o tipo de trabalho social voluntário que executa é outro’ e ‘já ter ocupação demais’.

Segundo ele, chegou à conclusão, junto com o Promotor, de que algumas entidades que anteriormente se dispuseram a atuar no CMDCA não cumpriram a sua função e faltavam demasiadamente às reuniões.

Explicou, também, que as organizações da sociedade civil que se interessavam em participar dos colegiados do município, necessitavam estar legalmente constituídas. Elas “*não podiam ser apenas alegoria, mas, sim, uma entidade organizada*”⁷⁴.

Como Asilo Recanto do Bem Viver estava pleiteando uma vaga no CMDCA, explicou que era necessário que a entidade desenvolvesse algum trabalho com crianças e adolescentes para poder concorrer a uma das cadeiras do Conselho, pois não adiantava apenas a entidade querer participar já que não tinha envolvimento nenhum com a causa em pauta.

Ao falar especificamente para as Associações de Moradores que estavam presentes, sugeriu que as mesmas apresentassem o seu programa de trabalho e seus projetos relacionados com o bem-estar das crianças e adolescentes.

Disse, enfim, que o próprio Governo Municipal tem a obrigação de traçar suas propostas, seus projetos e, acima de tudo, submeter tudo isso ao CMDCA, já que esse tem a função de aprová-los ou não, isto é, tem o poder de deliberar sobre o assunto⁷⁵.

⁷³ Ata da reunião do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Natividade/RJ realizada no dia 05/05/99.

⁷⁴ Ata da reunião do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Natividade/RJ realizada no dia 23/06/99.

⁷⁵ *Id.*

Em outra ocasião, ele disse em reunião do CMDCA que todos devem ficar atentos à legislação, que observando o ECA vê-se que muitas coisas são viáveis e que compete ao CMDCA cobrar o cumprimento da lei e ao Executivo cumprir as determinações ou, pelo menos, justificar com provas a impossibilidade de fazê-las.

Naquele momento, propôs o estabelecimento de um elo do Conselho com os três poderes, a fim de alcançarem alternativas e soluções para o problema da infância e juventude do município. “*Dar as mãos para fortalecer*”.⁷⁶

Os membros dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo deveriam participar “*das reuniões de todos os conselhos ligados à criança para ver como está funcionando o atendimento à criança no município*”, pois, “*se todos participam o município se fortalece*”⁷⁷. Nessa mesma assembléia do conselho, falou sobre a necessidade de gerir de fato o Fundo Municipal para a Infância e a Adolescência, explicou alguns passos técnicos para fazê-lo funcionar e discorreu sobre os benefícios que poderão ser obtidos a partir da sua implantação.⁷⁸

Mesmo após essas reuniões com a presença do Ministério Público, o número de conselheiros presentes às sessões do conselho continuava reduzido e as reuniões continuavam sem o quorum mínimo, ou seja, cinquenta por cento mais um.

Com uma parceria formalizada com o Poder Judiciário, o CMDCA, juntamente com o Conselho Tutelar, mudou de sede e se estabeleceu em uma sala anexa ao Juizado de Pequenas Causas. Nesse momento, também, passou a contar com apenas um funcionário para assessorar o trabalho dos dois colegiados. A saída de um dos funcionários se deu por motivos alheios à esfera do Conselho, pois como esse funcionário pertencia ao quadro da Secretaria de Estado de Educação, foi convocado a retornar a uma escola estadual localizada no município.

Segundo consta em ata do Conselho Tutelar, o governo articulado com o ministério público havia conseguido o novo espaço porque acreditava que esse era mais propício aos trabalhos desenvolvidos pelos conselheiros tutelares, principalmente os de atendimento às denúncias de maus-tratos a crianças e adolescentes e de advertência aos infratores, fossem eles adultos ou crianças e adolescentes.

⁷⁶ *Id.*

⁷⁷ Ata da reunião do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Natividade/RJ realizada no dia 11/08/99.

⁷⁸ Ata da reunião do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Natividade/RJ realizada no dia 06/10/99.

O enfraquecimento do conselho também é atribuído à mudança de sede, visto que teria perdido o seu referencial simbólico para o Conselho Tutelar, pois a nova sede ficou conhecida como a 'Sede do Conselho Tutelar'.

O CMDCA foi funcionar anexo à justiça e lá o Conselho Tutelar ficou muito tutelado pela promotoria. E, nesse momento, nesse espaço, também o CMDCA começa a deixar de funcionar. Acho que já não interessava aos governantes a sua participação. (Entrevistado 2)

Concordamos com essa hipótese, pois acreditamos que a mudança de espaço destinado às reuniões e ao arquivo central dos documentos do CMDCA foi um dos motivos que contribuíram para a apatia dos conselheiros, visto que no auge do Conselho, sua sede era reverenciada com orgulho devido a sua localização e visibilidade e por ter sido uma conquista obtida após alguns anos de reivindicação ao poder público municipal.

Na eleição realizada em 2000, o Sr. Luiz Carlos Machado se candidata a Prefeito e é eleito, derrotando nas urnas, além do Prefeito Márcio de Assis Ribeiro, que tentava a reeleição, também o candidato do partido do ex-prefeito Murillo Alves Ribeiro. Em 2004, novamente o já Prefeito Luiz Carlos Machado se reelege, derrotando os candidatos Márcio de Assis Ribeiro e Murillo Alves Ribeiro.

Sobre a consolidação do CMDCA durante essas administrações municipais, um ex-conselheiro argumenta:

O nosso Conselho não era perfeito, de jeito nenhum, mas a tendência era melhorar cada vez mais. Mas não foi o que aconteceu. Acho que tudo foi uma questão política. Eu vejo isso em todos os bons projetos que se destacam, principalmente aqueles que têm a participação da comunidade. Eu acho que a questão política atrapalha muito. Essa rotatividade. Vem um prefeito [Murillo] e acredita que aquilo é bom e por isso apóia e dá condições para funcionar. Vem o próximo [Márcio] e acha que não. Essa disputa política muito acirrada em Natividade, a antiga briga de Murillo e Márcio, com 2 reeleições, atrapalhou muito. Mas, também, com o prefeito atual, Luiz Carlos Machado, antigo Conselheiro de Direitos, que conseguiu romper com esse antigo cartel e derrotou os dois nas urnas, também não foi nem fez diferente. (Entrevistado 3)

Na análise da estrutura política do município, observamos que as formas oligárquicas, clientelistas e populistas de representação de interesses contribuíram para que novos atores emergentes ganhassem visibilidade no processo de reversão de tal quadro político. No entanto, como veremos, o surgimento de 'atores salvacionistas' só apresentaram inicialmente padrões alternativos de gestão pública administrativa, pois nas demais fases do processo de decisão política, reproduziram os mesmos modelos hierárquicos, autoritários e burocratizados.

A eleição para o mandato de 2001/2004 apresentou uma característica muito interessante. Em Natividade a população se apresentou cansada da política de ‘gangorra’ que vinha se estabelecendo a alguns anos a partir de dois nomes que, na verdade pertenciam a uma mesma família que após conflitos políticos se dividiu e, de aliados, passaram a concorrentes.

Contrariando as pesquisas eleitorais, vem se estabelecer vitorioso o candidato Luiz Carlos Machado que, mesmo não fazendo parte de uma família ‘tradicional’ de Natividade nem participar ativamente da vida política do município, destacou-se repentinamente como ‘salvador da pátria’, pregando ‘mudança já’ e ‘combate à corrupção e ao clientelismo’.

Na verdade, desde a década de 90, o candidato eleito já vinha executando algumas ações assistencialistas, tais como a ‘Campanha Natal para Todos’, organizada por uma instituição que ele mesmo ajudou a fundar, os ‘Amigos de Natividade’. Com o apoio do comércio local, essa instituição distribuía brinquedos e guloseimas para as crianças carentes do município em um grande evento que contava com a realização de shows e passeios de helicóptero com ‘Papai Noel’.

Usamos a reflexão de Carvalho (2004) para refletir sobre esta conhecida questão brasileira do apoio da população aos candidatos que possuem traços messiânicos:

Ligada à preferência pelo executivo está a busca por um messias político, por um salvador da pátria. Como a experiência de governo democrático tem sido curta e os problemas sociais têm persistido e mesmo se agravado, cresce também a impaciência popular com o funcionamento geralmente mais lento do mecanismo democrático de decisão. Daí a busca de soluções mais rápidas por meio de lideranças carismáticas e messiânicas. (pp.221, 222)

Além de integrar e liderar o grupo ‘Amigos de Natividade’, instituição não legalizada na época como organização não-governamental, também figurou, durante alguns anos, como presidente da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE, representando essa entidade no CMDCA.

Verificamos em documentação do CMDCA que o Sr. Luiz Carlos Machado não era um cidadão sem conhecimento do ECA e das atribuições do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, visto que participou de algumas reuniões que foram promovidas antes mesmo da instalação desse colegiado no município.

No entanto, observamos que a sua participação não foi como membro voluntário da sociedade civil, pois na época da criação do conselho, estava envolvido profissionalmente no processo, já que exercia a função de servidor público do Poder Judiciário e auxiliava os

trabalhos do Ministério Público. Em decorrência disso, freqüentou algumas reuniões que a Comissão de implantação do Conselho realizava na comunidade.

Além disso, quando se tornou presidente da APAE de Natividade, em 1995, passou a representar com assiduidade essa entidade no Conselho por vários anos consecutivos.

Em janeiro de 2000, no entanto, a entidade que ele presidia perdeu o direito de se fazer representar no Conselho devido à ausência do conselheiro às reuniões⁷⁹. Mesmo assim, o conselheiro fez reivindicações em favor da anulação da exclusão da APAE no CMDCA⁸⁰ e a decisão anterior do conselho foi reconsiderada, sendo a APAE reconduzida ao posto de membro do CMDCA⁸¹.

O Luiz Carlos já participava das reuniões da Comissão de constituição do conselho. Acredito que nessa época ele ainda não pensava em se candidatar ao cargo de prefeito do município. Acho que só pensou nisso quando foi ser presidente voluntário da APAE. Quando ele entrou no Conselho como membro representante da APAE foi muito atuante. (Entrevistado 3)

Concomitantemente aos novos rumos políticos estabelecidos no município, em 2001, alguns conselheiros tutelares criaram uma organização não governamental denominada Centro Social Ceres Coutinho Zambroth para atuar no atendimento a crianças e adolescentes carentes, principalmente aqueles que já haviam passado pelo Conselho Tutelar por pequenos furtos ou agressões.

Segundo uma entrevista, com a junção ao Centro Social, o Conselho Tutelar acabou deturpando o seu papel de agente receptor de denúncias de ameaças ou violações dos direitos de crianças e adolescentes e responsável pelo encaminhamento e acompanhamento dos casos dirigidos a ele, ao passar a atuar também no atendimento direto.

Sobre essa ‘nova atuação’ do Conselho Tutelar no campo da implementação de programas sociais destinados ao atendimento de crianças e adolescentes, vale a pena registrar que, além de perder sua autonomia estabelecendo uma dependência com o Estado e o Setor Privado, as funções político-administrativas podem sobrecarregar seus processos internos de fiscalização e proteção, provocando ruptura no processo de garantia dos direitos infanto-juvenis e no controle sobre aqueles que executam a política de atendimento.

⁷⁹ Ata da reunião do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Natividade/RJ realizada no dia 05/01/00.

⁸⁰ Ata da reunião do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Natividade/RJ realizada no dia 15/03/00.

⁸¹ Ata da reunião do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Natividade/RJ realizada no dia 05/04/00.

Com a nova Ong estabelecida, o Conselho Tutelar acabou se mudando da sala anexa ao juizado para a sede do Centro Social Ceres Coutinho Zambroth que funcionava em uma casa de dois andares próxima ao centro da cidade. No primeiro piso se estabeleceu o escritório da Ong e as salas para o trabalho do Conselho Tutelar. Já no 2º pavimento eram desenvolvidas algumas oficinas profissionalizantes, tais como Informática e Desenho.

Segundo relato, o cume da desintegração quase total do CMDCA se deu nesse momento quando o Conselho Tutelar passou a funcionar no Centro Social Ceres Coutinho Zambroth.

O Conselho de Direitos já estava um pouco paralisado no período que antecedeu a criação da nova sede do Conselho Tutelar. Chegamos a essa conclusão verificando que as reuniões registradas em ata eram cada vez mais escassas e, as poucas sessões convocadas pela diretoria não apresentavam quorum.

O Livro de Ata do CMDCA registra que a primeira reunião do ano de 2001 ocorreu somente no final de junho e contava com a presença do Promotor Público.

Notamos no documento de registro dessa reunião um texto confuso que faz questão de exaltar a presença e o discurso do membro do Ministério Público, em detrimento das proposições e interpelações dos conselheiros municipais.

O texto a seguir foi reproduzido na íntegra para que possamos alçar uma reflexão sobre o poder simbólico apresentado nas interações do colegiado. Foi escrito no documento que: *“Aconteceram apartes de Conselheiros, mas todos com importância alguém do que nos [relatava] orientava sua Excia., o Promotor”*⁸².

Mais duas reuniões ocorreram nesse ano, uma em julho e a outra em novembro, ambas com a presença do Promotor que, vendo que as reuniões do CMDCA não aconteciam, sugeria a redução do número de entidades governamentais e não-governamentais, pois, segundo sua hipótese, isto viabilizaria o funcionamento do colegiado.

Depois disso, somente em maio de 2002, ocorre mais uma reunião do CMDCA. Desta vez, a sessão é realizada no Fórum da cidade, na Sala do Ministério Público. Nesse momento, a Secretária Municipal de Educação e Conselheira Municipal de Direitos, discursa dizendo que era necessária a dinamização do CMDCA para a conquista de benefícios aos direitos da criança e do adolescente.

Entretanto, para essa autoridade municipal, a dinamização do CMDCA somente se daria com a alteração da Lei nº 05/92, mais especificamente do artigo que estipulava o

⁸² Ata da reunião do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Natividade/RJ realizada no dia 28/06/01.

número de conselheiros. A secretária, de acordo com o membro do Ministério Público, sugeria a redução do número de ‘cadeiras’ no colegiado, para que *“a partir de um menor número de membros possibilite-se quorum nas sessões de modo que diretrizes possam ser traçadas e dinamizado o Conselho”*⁸³.

Com a desmobilização apresentada pelo CMDCA, esse acabou não acompanhando o Conselho Tutelar para a sua nova sede, sendo as reuniões do colegiado, a partir daí, realizadas na Secretaria Municipal de Educação sob a presidência da sua Secretária Municipal de Educação, contando com o número reduzido de integrantes. *“O Conselho Tutelar acabou se mudando para o Centro Social e, é lógico, todos os móveis, armários, mesas e outros objetos que inicialmente tinham sido adquiridos para o funcionamento do CMDCA foram juntos.”* (Entrevistado 3)

Sem uma sede própria, as reuniões se espaçaram ainda mais. Atualmente, as reuniões esporádicas do CMDCA continuam a serem realizadas em qualquer uma das salas da Secretaria Municipal de Educação que se encontra disponível naquele momento. Acreditamos *“que quando pessoas ou instituições começam a perder o seu espaço de referência, além de perder a visibilidade, também perdem a motivação e se desmobilizam”*. (Entrevistado 1)

Concluindo essa questão, hoje em Natividade, o Conselho não possui mais um espaço exclusivo para a realização das assembleias. Quando ele dispunha da sede situada em frente á rodoviária que, apesar de ser pequena, ficava num ponto estratégico, encontrava a autonomia e condições necessárias ao seu trabalho.

Depois, quando passou a funcionar anexo ao Juizado Especial para a Infância e Adolescência, num espaço preparado para os trabalhos do Conselho Tutelar e, que por isso passou a ser mais conhecido como a ‘Sala do Conselho Tutelar’, o CMDCA acabou perdendo a sua referência, dando início a sua desmobilização.

Na passagem do Conselho Tutelar para o Centro Social, quando o conselho perdeu totalmente o seu espaço, perdeu também a sua referência e sua identidade. O exemplo abaixo corrobora em parte a nossa conclusão:

Por exemplo, no município onde moro atualmente, a OAB tem uma casa com um letreiro enorme escrito ‘Casa do Advogado’. Todo mundo que chega lá, logo vê que aquele município tem aquela entidade. O seu presidente participa de vários conselhos, de associação de moradores e é convidado para diversas reuniões. A diretoria e o órgão que ela representa têm visibilidade. Dessa forma, as pessoas ficam sabendo que existe aquele órgão, pelo menos para trazer questionamentos à

⁸³ Ata da reunião do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Natividade/RJ realizada no dia 09/05/02.

comunidade, tais como: o que é aquilo, pra que serve, se estiver aberto vou entrar para conhecer. (Entrevistado 2)

Um dos entrevistados desta pesquisa chegou a afirmar que os moradores de Natividade desconhecem totalmente o Conselho de Direitos. Sobre o Conselho Tutelar, no entanto, reconheceu que a comunidade sabe da sua existência e, muitas vezes, utiliza os seus serviços. Porém, confunde a localização da sua sede, pois além desse colegiado já ter se estabelecido em tão pouco tempo em três lugares diferentes, na última sede, no prédio do Centro Social, não existe nenhuma placa de identificação desse órgão que zela pelos direitos das crianças e adolescentes.

Podemos demonstrar isso perguntando a qualquer morador do município onde o Conselho de Direito se reúne. A maioria não saberá responder. Eu, que já participei da elaboração do Estatuto, da Criação do Conselho em Natividade e sempre fui militante da área, quando fui a pouco tempo questionado sobre a localização do Conselho Tutelar por pessoas do Rio que vieram procurar no município um espaço para a colocação de meninos da capital que se encontravam em situação de risco, pois precisavam entrar em contato com esses conselheiros, fiquei na dúvida e tive que perguntar a outras pessoas para dar a informação correta. (Entrevistado 1)

Sobre o reconhecimento e visibilidade do CMDCA podemos inferir, com Fleury (1994, p.133), que *“as necessidades socialmente problematizadas requerem a intermediação de lideranças e organizações capazes de serem reconhecidas politicamente”*, para que possam *“vocalizar as demandas e estabelecer alianças”*. E, ainda, que *“da legitimidade socialmente reconhecida, tais mediadores diferenciam-se pela sua capacidade de traçar estratégias mobilizadoras de apoios e pelo volume de recursos que são capazes de manipular”*.

Além da ausência de infra-estrutura para as reuniões, verificamos que o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, sofreu mais um abalo na matriz de sua sustentação. Vimos que, desde 1999, o Ministério Público insistia com os conselheiros mais atuantes sobre a necessidade de diminuir o número de integrantes do conselho para que não houvesse risco de ausência de quorum. Após alguns anos de luta, por fim, o promotor público conquista o seu intento. No quinto mês do ano de 2003, o CMDCA se reúne em uma das salas da Secretaria Municipal de Educação, já com o número de conselheiros alterados pela Lei municipal nº 216/02, de 14/08/02.

Vemos aqui um dos maiores entraves ao estabelecimento da democracia participativa no município. As medidas para sanar a ausência de quorum no CMDCA acabaram contribuindo para a exclusão de atores sociais da arena pública. Alternativas de envolvimento

da população na formulação e no controle da execução de políticas públicas deveriam ter sido desenvolvidas para fomentar as reuniões.

Acreditamos que a diminuição do número de representantes no colegiado foi uma atitude que, além de não ter cumprido o objetivo proposto, já que grande parte das reuniões continuou sem quorum, contribuiu para enfraquecer mais ainda o CMDCA.

Felizmente, essa medida drástica de redução do número de conselheiros, até o momento não influenciou outros conselhos gestores do município mais bem organizados, como podemos observar através do relato da Assistente Social que participou da implantação do CMDCA:

Hoje sou integrante do Conselho Municipal de Saúde, e, nesse conselho, fizemos o contrário do que foi feito no CMDCA: nós aumentamos o número de conselheiros porque achamos que era necessário fazer algo diferente, inovar para buscar mais resultados. Refletimos e chegamos à conclusão de que era necessário trazer mais gente da comunidade para dentro do conselho. Foi uma coisa legal. Porque o que acontecia era que o Conselho de Saúde, era muito restrito as associações de moradores como representantes da sociedade civil. E não era bom, porque vinham pessoas que nem sabiam o que era o Conselho de Saúde, para quê ele servia e como funcionava. Também não tinham muito interesse, pois eram apenas indicados por sua Associação de Moradores. Então a gente viu que era preciso envolver mais a comunidade, trazer pessoas que realmente quisessem participar. (Entrevistado 3)⁸⁴

Com a modificação promovida pela Lei nº 216/02, o mandato dos conselheiros foi alterado de dois para três anos, com a justificativa de que era necessário minimizar os ‘trabalhos burocráticos’ de realização de nova eleição e nomeação de conselheiros.

A partir da nova legislação, passam a integrar o CMDCA oito membros titulares, quatro governamentais e quatro não-governamentais. Os órgãos do Governo, que passaram a ser determinados pela lei, foram: a Secretaria Municipal de Educação, a Secretaria Municipal de Saúde, a Secretaria Municipal de Bem-Estar Social e a Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento.

Nota-se, porém, que mesmo a lei tendo sido sancionada em 2002, não encontramos nesse ano, nem nos dois anos seguintes, nenhuma portaria nomeando os conselheiros

⁸⁴ A estratégia utilizada para trazer mais pessoas para o conselho é explicada dessa forma pela Assistente Social: “Foi por isso que, antes da última Conferência de Saúde, nós fizemos 7 reuniões, uma em cada bairro do município onde existia um PSF. Em cada abrangência do PSF nós organizamos uma pré-conferência. Explicamos o que era o Conselho, como estava organizado o SUS e a importância da participação da comunidade para a melhoria dos serviços prestados. As pessoas que ficaram interessadas em participar se indicaram, foram eleitas na comunidade e saíram delegadas. Após essas reuniões, os delegados participaram da Conferência Municipal e foram eleitos. Foi interessante e muito produtivo.”

governamentais. A única portaria de nomeação dos representantes do governo encontrada na administração municipal foi a Portaria GP nº 222/2005, datada em 12 de maio de 2005.

Com a modificação introduzida pela lei municipal, foram eleitas as seguintes entidades representantes da sociedade civil: o Centro Social Ceres Coutinho Zambroth, a 1ª Igreja Batista, a Associação de Moradores do Engenho e a Igreja Batista Ebenezer. No entanto, também não existe nenhuma Portaria do Executivo Municipal nomeando os representantes não-governamentais. Os nomes dos titulares e suplentes constam apenas no livro de Ata das Reuniões.

Podemos entender a ausência da formalização dos conselheiros como um erro técnico da gestão municipal e também a pouca experiência dos novos membros do conselho, visto que esses também não cobraram do executivo a nomeação formal, tal como deve acontecer nos trâmites de uma administração pública.

Após uma primeira reunião de posse desse novo conselho, ocorrem apenas mais quatro reuniões até o ano de 2003. Na primeira reunião, fazem-se presentes todos os membros do CMDCA. Nas três últimas, o quorum é de 50%, ou seja, apenas quatro conselheiros presentes, o que comprova a nossa tese da ineficácia da alteração do número de componentes do CMDCA visando estabelecer mecanismos para a realização das reuniões.

As pautas das reuniões realizadas em 2003 giraram em torno da 4ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Conferência Regional e Municipal. Em 2004 e 2005, também são registradas raríssimas reuniões e, nelas, o assunto tratado novamente versa sobre a organização para a Conferência Municipal.

Em 07 de junho de 2005, seguindo as determinações do CEDCA e do CONANDA, o Conselho Municipal, sob a presidência da Secretária Municipal de Educação, realiza a sua Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Sei que algumas vezes o CMDCA ainda se reúne, mas os motivos que o levam a isso vêm de cima para baixo, geralmente por exigência da Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Para a realização dessa Conferência Nacional, um dos primeiros passos é a definição dos nomes dos conselheiros municipais que irão representar o município na Conferência Regional, de onde, por sua vez, sairão os representantes para o evento nacional. Por isso é determinada a realização desse evento municipal. Eu, particularmente, nem fiquei sabendo da Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente realizada neste ano. Mais fui informado por participantes de que os assuntos que foram tratados não eram nem de longe aqueles mais relacionados ao entendimento do ECA e que podiam dar subsídios ao trabalho do CMDCA e do CT de Natividade. (Entrevistado 1)

Sobre a Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada no Teleposto de um colégio estadual situado no município, verificamos que, na parte da manhã, compareceram apenas 17 (dezesete) pessoas, dentre elas, mães e alunos com necessidades especiais da APAE. Somente três conselheiros estavam presentes: A Secretária Municipal de Educação, a representante da Secretaria Municipal de Saúde e a conselheira não governamental representante da 1ª Igreja Batista.

O objetivo inicial do evento era aprovar o regimento interno da conferência, elaborar propostas e eleger delegados para representarem o município no Estado do Rio de Janeiro.

Segundo normatização da Conferência Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, a Conferência Municipal deveria abordar 3 (três) eixos principais: o papel da sociedade e do estado na formação, execução e monitoramento da política para a criança e o adolescente; a participação social na elaboração, acompanhamento e fiscalização do orçamento público e, ainda, a participação social na promoção da igualdade e valorização da diversidade: gênero, raça, etnia, deficiência, orientação sexual e procedência regional.

No entanto, observamos que a Conferência abordou assuntos que se assemelhavam somente com a terceira temática. Os debatedores e palestrantes convidados eram, em sua maioria, representantes das secretarias de governo que falaram sobre os trabalhos executados no atendimento a crianças e adolescentes.

A inclusão de portadores de necessidades especiais nas escolas de Ensino Regular e as atividades extracurriculares para atendimento da clientela de alunos que ‘necessitam ficar mais tempo na escola para que não fiquem na rua enquanto seus pais estão trabalhando’ foram os temas mais abordados.

Sabe, eu fui à Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente realizada este ano. Mais parecia uma conferência da Educação, não só porque tinha mais pessoas lá que eram membros da educação, mas também por causa dos assuntos tratados. Eu fui como funcionária da APAE e vi uma grande preocupação em se discutir o problema da criança deficiente na educação, isto é, como ela se insere nesse processo. Não vi nenhum formato de conferência dos direitos. Primeiro, o lugar não era adequado, pequenininho, longe do centro, complicado, não tinha almoço. E isso é muito ruim, pois as pessoas saem para almoçar e não voltam, desanimam. Eu mesma fiquei meio receosa, pois convidei algumas mães da APAE para participarem do evento. Foi complicado, a APAE tinha que mandar um veículo para levar, trazer para almoçar na APAE. Não tinha nenhuma estrutura para realizar a conferência. (Entrevistado 3)

Investigando o declínio do CMDCA, deparamo-nos com outra questão que merece ser objeto de reflexão: a atitude contraditória do atual gestor público. Esperava-se que esse prefeito, por ter exercido a função de conselheiro municipal representante de uma entidade

não governamental e ter sido considerado atuante na área dos direitos da criança e do adolescente, atuasse no sentido de fomentar não só o CMDCA, mas também a participação da sociedade civil na gestão pública.

No entanto, no seu governo, o CMDCA acabou sucumbindo a quase total inércia, fato esse comprovado pelo livro de reuniões do conselho, onde pudemos verificar que as reuniões ordinárias, que deveriam estar acontecendo, obrigatoriamente, no mínimo uma vez por mês, não são mais uma rotina do CMDCA.

O ‘jogo do poder’ é explicitado, novamente, no discurso abaixo:

Os políticos, governo e vereadores, também sentem ciúmes dos conselhos. Pois eles deixam de ser a pessoa que detém poder, que pode tudo, que faz. Dividir poder é muito complicado. No governo do prefeito Murillo os conselheiros eram convidados a participar dos eventos cívicos, subir no palanque, sentar à mesa nas reuniões e conferências. Hoje ninguém sabe quem são eles. (Entrevistado 2)

Sabemos que a criação de conselhos comunitários pode incrementar a interlocução entre a sociedade civil e a prefeitura municipal, por isso, acreditamos que os vereadores podem demonstrar-se temerosos com o surgimento desses espaços públicos paraestatais, visto que foram acostumados a concentrar seus esforços na negociação direta com o executivo e na intermediação de demandas sociais tópicas apresentadas por cidadãos individuais.

Os fatores que promoveram a decadência do CMDCA de Natividade são entendidos, também, como falta de comprometimento político com a temática infanto-juvenil. De acordo com um entrevistado, a questão da criança e do adolescente deixou de ser uma prioridade, tanto a nível municipal quanto a nível nacional, pois outros temas surgiram no cenário brasileiro e passaram a receber mais atenção do governo e, até mesmo, da sociedade civil. A questão da criança saiu um pouco da mídia quando outros programas passaram a assumir o viés de prioridade do Brasil, tais como o Programa Comunidade Solidária e o Programa Fome Zero.

Segundo a sua exposição, a conquista da mudança é da sociedade civil organizada e os atores sociais têm força quando querem entrar na luta, quando têm uma demanda que lhe incomodam.

Vemos o exemplo da AIDS, como conseguiu mobilizar, como conseguiu financiamento para pesquisas e remédios. Muito mais que outras doenças até mais graves. A Hepatite C é um exemplo clássico, porque ela é mais contagiosa que a AIDS, muito mais fácil de contaminar, o leque é muito maior, a possibilidade de transmissão. É controlável, mas é incurável e pode levar a morte. Tem uma

dimensão muito maior com pessoas. Só que o movimento da AIDS conseguiu mobilizar mais, conseguiu dar o grito e ser ouvido. (Entrevistado 3)

Ao abordar a influência das questões internacionais no contexto brasileiro, o entrevistado afirma que os países parceiros das organizações não governamentais dedicadas à questão da criança do Brasil passaram a se preocupar com outros problemas e com outros países. “*Antes era tudo para o nosso país, principalmente para os trabalhos feitos com os ‘meninos e meninas de rua’, depois mudou o foco da intervenção. Primeiro passaram a atuar em apenas algumas regiões do Brasil como o Nordeste, depois foram para a África, para a Bósnia.*” Além disso, como um dos maiores financiadores do Brasil era a Comunidade Econômica Européia, quando “*a Europa também começou a sentir os efeitos da globalização, os países membros da União Européia começaram a investir também em seus países parceiros*”. (Entrevistado 3)

Argumenta, ainda, que “*muitos países investiram muito aqui no Brasil, mais também encontraram muita ‘picaretagem’, muita corrupção*”. As denúncias de desvio de dinheiro destinado às Ongs ligadas à questão dos ‘meninos e meninas de rua’ foram amplamente divulgadas pela imprensa brasileira. (Entrevistado 3)

Sobre essa reflexão podemos inferir que as Ongs brasileiras foram os principais canais para o estabelecimento de apoio financeiro das agências internacionais na área da criança e do adolescente, principalmente “*agências européias, canadenses e norte-americanas [na maioria, de caráter não-governamental e com forte peso das igrejas cristãs]*”, através da construção de um “*circuito internacionalizado de agentes e organizações, em torno de ideários e projetos com horizontes comuns*”. (passim LANDIM, 1998, pp.49,50)

As Ongs, acompanhando a dinâmica da sociedade, progressivamente foram se desdobrando em conjuntos temáticos diferenciados e se esforçando cada vez mais para estabelecer parcerias com os organismos de cooperação internacional.

Segundo outro argumento apresentado pelo entrevistado, houve uma banalização do tema da criança e muita gente usou e entendeu a temática de maneira indevida. Para ela faltou entendimento da Doutrina da Proteção Integral e dos dispositivos legais do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Eu acho que com essa massificação, as pessoas desvirtuaram muito o estatuto, porque o estatuto é muito bom, é excelente, mais ele foi muito mal aplicado. Muitas vezes a gente encontra um movimento contra e ou a favor. Algumas pessoas acham que o estatuto só pressupõe direitos e isso não é verdade. O estatuto tem direitos e deveres e cada direito pressupõe um dever. Mas não foi passado dessa forma, por

isso encontramos certos movimentos que falam: Está vendo? Não deu certo, o ECA não funciona! Particularmente, eu acredito que a sociedade estava muito despreparada para a interpretação do texto legal e aí desvirtuou tudo. Os conselheiros tutelares só defendem os adolescentes ou só cuidam da punição do ato do infrator ou, ainda, apenas cuidam da questão dos maus-tratos. Não conseguiram, até hoje, balancear a ‘coisa’. Também não recebem capacitação suficiente para saber que mesmo sendo sua obrigação aplicar a lei no caso da infração, também têm que proteger a criança. Ao mesmo tempo em que têm que proteger a criança, precisam colocar limites também. (Entrevistado 3)

A falta de conhecimento especializado dos atores públicos é apontada como um impeditivo do cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, por isso para que os conselhos se estabeleçam com legitimidade, *“também devem ser levadas em conta qualificações como o conhecimento que detêm acerca dos aspectos técnicos da questão e sua possibilidade de avaliação das expectativas acerca do comportamento dos outros atores.”* (FLEURY, 1994, p.133)

Outro entrevistado expõe também como determinante do não funcionamento do Conselho, a falta de consciência sobre a gravidade do problema da pobreza, da miséria, da violência vivida pelas crianças e adolescentes no Brasil.

Eu vejo assim: quando o indivíduo que mora num município pequeno com Natividade, onde o principal problema do Brasil, a violência, ainda não chegou a níveis alarmantes, a população acredita que está tudo bem. E aí, o que acontece? Ficamos dentro da nossa casa, no nosso espaço privado e não participamos das ações coletivas, dos problemas globais. Se a escola tem vaga para o nosso filho nós só temos o trabalho de escolher a escola pública que atende melhor no nosso município. Se nós temos dinheiro, encaminhamos as crianças para uma escola particular. Não nos preocupamos muito com os problemas que não estão as nossas portas. Tudo isso faz com que os moradores dos pequenos municípios não se importem em participar. Achamos que os grandes problemas ainda não estão nos atingindo. (Entrevistado 2)

Boron (1995) refletindo sobre o intenso processo de fragmentação social que caracteriza o momento atual brasileiro, expõe que uma estratégia predileta que o neoliberalismo impôs as classes sociais é o ‘salve-se quem puder’, onde atores procuram soluções individuais para os seus problemas. (SADER & GENTILI [org], 1995, p.108)

O entrevistado alega, ainda, que um dos fatores que atrapalharam o funcionamento do CMDCA foi a ausência de organização e liderança daqueles que foram indicados para compor o conselho. Para ele, o município também não conseguiu estimular o desenvolvimento de atores formadores de opinião, pois o trabalho iniciado pelos primeiros integrantes do CMDCA tinha que ter prosseguido e avançado, *“tinha que haver pessoas que exigissem o seu funcionamento”*. (Entrevistado 2)

No entanto, vemos que como a sociedade civil apareceu, durante os anos de autoritarismo, “*como cenário opaco, pouco denso e cortado por interesses particulares exacerbados, divergentes, mal compostos e certamente necessitados de politização, fato que por si só justificaria a observação de Arato de que ‘é questionável que uma coisa inexistente [a sociedade civil num sistema totalitário] possa, apesar disso, contribuir para sua própria libertação’ [1995, p.19]”* o engajamento nas questões coletivas ainda é um problema a ser resolvido. (NOGUEIRA, 2003, p.189)

Percebo isso por causa da minha formação profissional. Desde que fui professora primária da zona rural e depois orientadora do Centro Cívico, na época da ditadura, que, aliás, era um ensino obrigatório que veio para camuflar a política dominadora. E enaltecer os valores nacionalistas. E, enquanto você estava pregando o amor a Pátria, eles estavam matando e torturando sem ninguém saber de nada. Naquela época aqueles que gritavam nas ruas, que criticavam, eram presos como militantes de esquerda, como comunistas. Dizer agora para uma comunidade pequena que ela pode gritar, reclamar, criticar, participar... Sabe, aqui é diferente de uma comunidade grande, com pessoas que vêm de todos os pontos, com ‘muitos migrantes’. Natividade é uma cidade pequena, onde todo mundo nasceu aqui, criou seus filhos, você sabe que a sua boca tem que ficar fechada, ainda mais se tem seu emprego e necessita dele para se sustentar. Você vive daquilo, sem se expor demais, sem ter atrito, procurando não se envolver. (Entrevistado 2)

Nesse sentido, podemos dizer que realmente existe uma restrição às possibilidades de uma participação política mais efetiva, devido a nossa histórica experiência política cercada de formas autoritárias de governo.

Também percebemos neste trabalho algumas falas que abordam conhecidas dificuldades estruturais do sistema político municipal ‘fortemente caudatário e dependente da patronagem estatal’ que podem estar dificultando a descentralização e a municipalização. Verificamos ainda, alguns efeitos da ‘modernização conservadora’ proposta pelos organismos nacionais e internacionais em decorrência de determinações da política supranacional.

Segundo um entrevistado, as pessoas que moram nas pequenas cidades do interior não são municipalistas e também não percebem a importância da descentralização do poder e da autonomia das entidades federativas. Eles só aceitam o que vem do governo Estadual e Federal, ou seja, de cima pra baixo. O prefeito só faz aquilo que o governador ou o presidente determina. Eles não criam nada para buscar recurso, para melhorar a cidade, para dar condições melhores condições de vida à população. Desde a época que Fernando Henrique Cardoso assumiu o poder, os prefeitos perderam a autonomia conquistada com a municipalização e estão retornando ao estágio anterior à Constituição Federal.

Até 1988, antes da constituição, a prefeitura era um elefante branco, o prefeito era uma figura decorativa, tinha pouco recurso e tudo era de responsabilidade do Estado. Se tinha que consertar uma estrada o Estado é que mandava verba, máquinas, porque nem máquinas o município possuía. Tínhamos em Natividade apenas 12 escolas e assim mesmo salas em casas de proprietário. Tinha uma escolinha lá na zona rural onde o dono das terras queria que a filha trabalhasse e assim era aberta a escola que funcionava até com professores leigos, ganhavam um salário menor que o mínimo. A escola também não tinha nenhuma organização, nem processo de avaliação, documentação dos alunos, apenas um livro de frequência, um caderninho onde registrava as presenças. Eles mandavam para a prefeitura um mapa com o nome do professor e o número de alunos, só o número. Para regularizar a vida desses alunos era uma tortura. Depois, com a municipalização as responsabilidades surgiram repentinamente e todos os municípios começaram a se realçar diante da federação. Mas em 94 o Estado começou a dominar de novo. Os programas vinham em pacote. E isso também enfraqueceu os conselhos. Quando não tem um representante do povo com visão política para a comunidade e ele sabe que os programas vêm pronto pra ele, porque ele deve se preocupar em criar? (Entrevistado 2)

Expõe que, do período de 88 até 94, o município era a célula e, por isso teve muita força. *“Tinha que traçar políticas, buscar recursos, houve a municipalização das escolas e o Estado ficou a ver navios”*. (Entrevistado 2)

Segundo essa visão, a administração municipal tinha que trabalhar muito e o CMDCA também, principalmente num município pobre e pequeno como Natividade. O colegiado tinha que saber buscar recursos fora pra fazer o seu trabalho de apoio às entidades de atendimento. Com o governo do Fernando Henrique e com a política neoliberal, os projetos e programas passaram a vir determinados a nível nacional, tal como o Comunidade Solidária e isso foi enfraquecendo de novo os municípios, pois eles perderam muito a sua autonomia de criatividade.

Com todos os fatos expostos que culminaram na decadência do CMDCA no município de Natividade, podemos entender que, apesar da mudança institucional promovida pela introdução dos Conselhos Gestores no cenário municipal ser um ponto de partida para outras transformações sociais mais profundas, muita coisa ainda há que fazer para garantir que esses espaços democráticos se estabeleçam.

Sabemos da tendência do nosso país de criar leis que não são cumpridas. No entanto, o Estatuto da Criança e do Adolescente foi construído ‘com’ e ‘a partir’ do trabalho da sociedade civil organizada. Por isso, acreditamos que a presença da introdução de políticas liberalizantes e de mercado, das tradicionais práticas autoritárias e clientelistas, da hegemonia das classes dominantes no jogo do poder, dentre outros fatores, não podem ser deixados livres para ofuscar os avanços obtidos no campo da democratização, da participação e do controle social, especialmente na esfera da criança e do adolescente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Refletir sobre as dificuldades de exercício do controle social e da participação da sociedade civil nas arenas públicas destinadas às políticas para a infância e adolescência não implica em desqualificar os avanços obtidos com o dispositivo constitucional que garante a participação da sociedade civil organizada na definição de tais políticas, nem significa minimizar a importância da nova legislação da criança e da adolescência gerada a partir de um amplo movimento de luta social. Na verdade, em face à complexidade do sistema político e institucional brasileiro, essa reflexão é uma forma de buscar o conhecimento de novas alternativas que podem ajudar a romper as barreiras à participação coletiva impostas por um país acostumado com uma forte tradição política autoritária na gestão das políticas públicas.

Foi com essa intenção que procuramos, através deste trabalho, aprofundar a nossa compreensão sobre o controle social, os princípios participativos constitucionais e os espaços que foram abertos para que a sociedade civil brasileira pudesse deliberar e controlar as políticas públicas para as crianças e os adolescentes. Foram esses espaços que deram condições para que ela se aproximasse, um pouco mais, das questões relativas à precariedade em que vive grande parte da população infanto-juvenil do nosso país e acompanhasse e fiscalizasse as ações desenvolvidas para a superação dos problemas aí presentes.

Como os Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente foram o canal escolhido para possibilitar a participação da população na deliberação da política infanto-juvenil, procuramos verificar se este instrumento tem sido valioso para o estabelecimento de uma gestão democrática e participativa na qual exista a possibilidade de uma interação comunicativa dialógica entre governo e sociedade ou se ele constitui apenas um mecanismo formal burocrático ou mesmo inexpressivo.

Partimos do princípio de que era necessário conhecer a situação de implantação de um colegiado gestor de políticas para a infância e adolescência, verificar no decorrer dos anos a sua estrutura e as suas condições de funcionamento, analisar o seu estágio atual de desenvolvimento e identificar os fatores que interferem ou auxiliam em sua atuação.

No caso específico do colegiado escolhido para a nossa pesquisa, pudemos concluir que este passou por fases nitidamente distintas que lhe fizeram transitar de um extremo ao outro. O Conselho Municipal de Direitos de Natividade/RJ, apesar de já na sua criação ter sido alvo de disputa de poder, ora de forma implícita ora explícita, e de tentativas de acomodar forçadamente ou dissimuladamente os conflitos existentes, tornou-se

posteriormente, durante um período, ente co-gerenciar da política de atendimento à criança e ao adolescente do município, atuando de forma transparente e consistente.

Este fato deve ser atribuído a uma série de fatores favoráveis à época: a presença de movimentos sociais e organizações não-governamentais bem articuladas e envolvidas com a causa dos direitos infantis; a disposição do governo local para, talvez numa tentativa de mostrar-se inovador, partilhar o poder na gestão de políticas sociais setoriais; a pressão dos organismos internacionais no estabelecimento da Doutrina da Proteção Integral; a influência dos órgãos estaduais e federais ligados à área da criança e da adolescência e, é claro, uma sociedade civil ‘curiosa’ com a possibilidade de abertura de canais de participação democrática e disposta à ‘experimentação’.

Quando, porém, a repercussão da nova legislação infanto-juvenil já não era mais a mesma dos primeiros anos e já havendo cumprido a obrigatoriedade de ‘criação’- termo que não equivale a ‘funcionamento prático e efetivo’- dos colegiados para o recebimento de recursos transferidos de outros entes federativos para serem aplicados em áreas fundamentais do município, o Conselho Municipal de Natividade também deixou de ser um interlocutor privilegiado do governo no trato das políticas da área e iniciou sua decadência, passando a apenas referendar decisões do poder executivo e dos grupos que lhe davam suporte.

A partir daí, com poucos recursos para a sua estrutura, ausência de sede e funcionários próprios, incompreensão ou desinteresse do governo, pouca experiência participativa da sociedade civil em canais de controle e gestão de assuntos públicos, desconhecimento de grande parte da comunidade local das funções do órgão gestor de políticas públicas, pequena trajetória de vida e experiência do Conselho e as políticas sendo previamente definidas ora pela esfera estadual ou federal, e mesmo por cúpulas compostas pelos gestores municipais, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Natividade acabou praticamente sucumbindo.

Pudemos comprovar com essa análise a veracidade do argumento de que, no Brasil, a distância entre as leis e a realidade é muito grande e que existem legislações que não são usufruídas nem mesmo conhecidas no nosso país, fato esse promovido pelo histórico excesso de normas e regulação coletivas. Tal fato acaba trazendo uma grande instabilidade no nosso sistema sócio-político, causando sentimentos de indiferença à participação política, criando no país várias soberanias concorrentes e fazendo com que a população transite entre um sistema poliárquico a um não poliárquico.

Além disso, as dificuldades apresentadas pelo Conselho em se estabelecer e cumprir a sua função de órgão formulador das políticas e de controle das ações públicas que lhe foi

delegada pela comunidade com base na carta magna, além de desprover as crianças e adolescentes, já órfãs da 'pátria', de órgãos de funções fraternas, acaba por ajudar a fomentar ainda mais na sociedade a desconfiança nas instituições que ainda vigoram nesse sistema brasileiro de morfologia híbrida e intensificar efeitos maléficos na cultura cívica e no engajamento político, já muito contaminado pelo 'hobbesianismo' social pré-participatório e 'estatofóbico'.

Ressaltamos, entretanto, que ainda consideramos os novos fóruns democráticos de deliberação política que surgiram especialmente na área da criança e do adolescente, os Conselhos de Direitos, uma das principais inovações no formato da gestão das políticas públicas brasileira. Entendemos, porém, que ações devem ser desenvolvidas para extinguir este *gap* que existe entre a criação, a implantação e o funcionamento real dos Conselhos Municipais de Direitos, pois ele impede a participação da comunidade na discussão e na formulação das políticas a serem desenvolvidas e no controle social.

Esse mecanismo de democracia participativa criado pelo ECA - o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente - precisa conseguir superar os obstáculos ao controle e à participação social derivados dos históricos fatores estruturais e institucionais e de fato exercer a função para qual foi idealizado, ou seja, assegurar avanços à população infanto-juvenil em relação aos seus direitos sociais, através do controle social e da co-gestão da sociedade civil e dos órgãos do estado democrático no trabalho de definição de políticas públicas. Por isso, faz-se necessário gerar subsídios para o planejamento de ações que possam ajudar os Conselhos a se tornarem instâncias efetivas de formulação e gestão compartilhada de políticas municipais de atenção integral à criança e ao adolescente.

Como vimos em nosso estudo, existiram momentos em que a sociedade civil brasileira soube se organizar e se mobilizar para garantir a emergência da garantia de direitos. Esperamos que novas mobilizações sociais ocorram em prol do cumprimento do ECA e de seus mecanismos de ação. Se assim for, a construção dos conselhos como espaços de interlocução e articulação entre diferentes atores sociais e de controle social do Estado se constituirá, não só num desafio, mas também numa oportunidade de fortalecer a sociedade civil organizada e o estabelecimento real da democratização do Estado.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. *Política Social e Combate à Pobreza: a teoria da prática*. In: ABRANCHES, S. H.; SANTOS, W. G. dos; COIMBRA, M. A. *Política Social e Combate à Pobreza II*. Rio de Janeiro: JZE, 1987.
- ABU-EL-HAJ, J. *O Debate em Torno do Capital Social: uma revisão crítica*. Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais, n.47, p.65-77. Rio de Janeiro: ANPOCS, 1999.
- ALBUQUERQUE, J. A. G. (org.). *Classes Médias e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Terra e Paz, 1977.
- ALVARENGA NETTO. *Código de Menores: doutrina, legislação e jurisprudência*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1929.
- ARENDT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- ARRETCHE, M. *Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Revan, 2000.
- ARROYO, Miguel G. *Educação e Exclusão da Cidadania*. Educação e Cidadania: quem educa o cidadão? São Paulo: Cortez, 1996.
- AVRITZER, Leonardo. *Um paradigma para os movimentos sociais no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.12, n.35. São Paulo: 1997.
- AZEVEDO, S.; PRATES, A. A. P. *Planejamento Participativo, Movimentos Sociais e Ação Coletiva*. Ciências Sociais Hoje. São Paulo: ANPOCS, 1991.
- BAQUERO, Marcello. *Cultura Política Participativa e Desconsolidação Democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo*. São Paulo Perspectiva, v.15, n.4. São Paulo: 2001.
- BARROS, R. P. de; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. *Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável*. Dossiê desigualdade. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.15, n.42. São Paulo: ANPOCS, 2000.
- BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.
- BEHRING, Elaine Rossetti. *Reforma do Estado e Seguridade Social no Brasil*. Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social. Ser Social, n.7. Brasília: DSS/UB, 2000.
- BERGMAN, 1992. In CORREIA, M.V. *Que Controle Social? Os conselhos de saúde como instrumento*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.
- BIRMAN, Joel. *Insuficientes: um esforço a mais para sermos irmãos*. Função Fraternal. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2000.
- BOBBIO, Norberto. *Gramsci e la Concezione della Società Civile*. 3.ed. Milano: Feltrinelli, 1977.
- _____. *Estado, Governo, Sociedade*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1987.
- BORDENAVE, Juan E. Díaz. *O Que é Participação*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- BORÓN, Atílio. *A Sociedade Civil Depois do Dilúvio Neoliberal*. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BOSI, A. *Dialética da Colonização*. São Paulo: Cia das Letras, 1992.
- BRASIL *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei 8.069/90 de 13 de julho de 1990. Brasília: Congresso Nacional, 1990.
- _____. SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS. *Anais da V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Brasília: Presidência da

República/ SEDH, 2004.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. In: OLIVEIRA, Juarez de (org.). Série Legislação Brasileira, 4.ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. *Criança Urgente: a lei*. Coleção Pedagogia Social. São Paulo: Columbus, 1990.

_____. *Plano de Ação Presidente Amigo da Criança e do Adolescente*. Brasília: Presidência da República, 2003.

BUSH, M.; GORDON, A. The case for involving children in child welfare decisions. *Social Work*, 27(4), pp.309-314, 1982. In: RIZZINI, Irene. *Infância e Globalização: Análise das transformações econômicas, políticas e sociais*. Sociologia, jan. 2004, n.44. São Paulo: Oeiras, 2004.

CACCIA, B.S. *Os Conselhos como Instrumentos da Sociedade*. In: CARVALHO, M.C.; TEIXEIRA, A.C. (org.). Conselhos gestores de políticas públicas. Revista Polis 37. São Paulo: IEFAPS, 2000.

CAMPOS, 1995. In: SIMIONATTO, Ivete. *Reforma do Estado ou Modernização Conservadora?* o retrocesso das políticas sociais públicas nos países do mercosul. Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social. Ser Social, n. 7, jul. a dez. 2000. Brasília: DSS/UB, 2000.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO, M.C.; TEIXEIRA, A.C. (org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. Revista Polis 37. São Paulo: IEFAPS, 2000.

CARVALHO, Pedro Caetano de. *Conselho Estadual de Direitos: um relato de ações e estudos sobre convivência familiar e comunitária*. Família: Ponto de Chegada ou de Partida? Cadernos CBIA n.4, Rio de Janeiro: CBIA, 1992.

CASTEL, Robert. *As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 2003.

_____. *As Metamorfoses do Trabalho*. Globalização: o fato e o mito. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1998.

CASTELLS, M. *A Sociedade em Rede*. A Era da Informação: economia, sociedade e cultura, São Paulo: Paz e Terra, 2003.

CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Relatório que traça o Panorama da Economia Fluminense*. Rio de Janeiro: Fundação CIDE.

CHARTIER, Roger. *A História Cultural: entre práticas e representações*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1990.

COHEN; ARATO, 2000. In: COSTA, Sérgio. *Sociedade Civil e Espaço Público*. As Cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

COHEN; ARATO. *Sociedad Civil y Teoria Política*. México: Fondo de Cultura Econômica, 2000. In: RAMOS, Sílvia. O papel das Ongs na construção de políticas de saúde: a AIDS, a saúde da mulher e a saúde mental. Ciênc. Saúde Coletiva, out./dez. 2004, v.9, n.4, p.1067-1078.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. *Participação, Controle Social e Garantia de Direitos: por uma política para a criança e o adolescente*. VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Texto Base e Orientações Gerais. Brasília: Conanda, 2005.

CORREIA, M.V. *Que Controle Social? Os conselhos de saúde como instrumento*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

- CÔRTEZ, S. *Viabilizando a Participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities*. XXV Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu: 2002. In: SOUZA, Celina. *Governos locais e gestão de políticas sociais universais*. São Paulo Perspectiva, v.18, n.2. São Paulo: 2004.
- COSTA, A. C. Gomes da. *O Novo direito da Criança e do Adolescente no Brasil: O conteúdo e o processo das mudanças no panorama legal*. In: *Municipalização: possibilidade ou Realidade*. Cadernos CBIA, Ano 1, nº 2, Rio de Janeiro: CBIA, 1992.
- _____. *De Menor a Cidadão: notas para uma história do novo direito da infância e da juventude do Brasil*. Brasília: MAS/CBIA, 1991.
- _____. *O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar*. In: *Visualizando a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente*. Rio de Janeiro: KROART Editores, 1999.
- _____. *O Novo Direito da Criança e do Adolescente no Brasil: O conteúdo e o processo das mudanças no panorama legal*. In: BRASIL. *A Criança, O Adolescente, O Município: Entendendo e implementando a Lei nº 8069/90*. Brasília: Fórum-DCA, 1990.
- _____. *É Possível Mudar: a criança, o adolescente e a família na política social do município*. Série Direitos da Criança I. São Paulo: Malheiros, 1993.
- COSTA, Sérgio. *As Cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- _____. *Movimentos Sociais, Democratização e a Construção de Esferas Públicas Locais*. Rev. Bras. Ci. Soc. [online]. Fev. 1997, v.12, n.35 [citado 29 Julho 2006]. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300008&lng=pt&nrm=iso>.
- COTTA, M. *Representação política*. In: BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. (org.). *Dicionário de Política*. 9.ed. Brasília: UNB, 1997.
- COUTINHO, Carlos N. *Crise e Redefinição do Estado Brasileiro*. In: LESBAUPIN, Yves; PEPPE, A. (org.). *Revisão Constitucional e Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Centro João XXIII, 1993.
- _____. *Gramsci*. Porto Alegre: LPM, 1981. In: GAWRYSZEWSKI, Virginia. *Reorganização dos serviços de saúde: algumas considerações acerca da relação entre a descentralização, autonomia local e a participação do cidadão*. Cad. Saúde Pública, abril/jun. 1993, vol.9, n.2, p.210-215.
- _____. *Representações de Interesses, Formulação de Políticas e Hegemonia*. In: TEIXEIRA, S. F. (org.). *Reforma Sanitária: em busca de uma teoria*. São Paulo: Cortez/Abrasco, 1989.
- TEIXEIRA, S. F. (org.). *Reforma Sanitária: em busca de uma teoria*. São Paulo: Cortez/Abrasco, 1989.
- CRUZ, J. L. V da. *Construindo a Cidadania: A Experiência de Implantação do Conselho Municipal de Direitos e de Elaboração da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Natividade/RJ*. Campos: 1993.
- CUNHA, José Ricardo. *Notas para a Democratização do Estado Brasileiro*. Revista da ANCED, ano 1, n.1. Recife: ANCED, 1998.
- _____. *A Nova Política de Atendimento no Estatuto da Criança e do Adolescente*. In: *Visualizando a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente*. Rio de Janeiro: KROART Editores, 1999.
- DAGNINO, E. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- DAHL, Robert. *Polyarchy*. Yale University Press: 1971. In: SANTOS, Wanderley

- Guilherme dos. Razões da Desordem. São Paulo: Rocco, 1993.
- DANTAS, Maria da Guia. *Dados de Implementação dos Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares*. Família: Ponto de Chegada ou de Partida? Cadernos CBIA, n.4. Rio de Janeiro: CBIA, 1992.
- DANTAS; NUNES; RESENDE. *Dados de implantação dos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares*. Violação de Direitos: faces e disfarces. Cadernos CBIA, n.6. Rio de Janeiro: MBES/CBIA, 1994.
- DEMO, Pedro. *Participação é Conquista: noções de política social participante*. São Paulo: Cortez, 1988.
- DIMENSTEIN, Gilberto. *A Guerra dos Meninos: assassinatos de menores no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- DINIZ, Andréa. *Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente*. In: Visualizando a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente. Rio de Janeiro: KROART Editores, 1999.
- DOIMO, Ana. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995. In: AVRITZER, Leonardo. Um paradigma para os movimentos sociais no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.12, n.35, São Paulo: 1997.
- DRAIBE, S. M. *O Padrão Brasileiro de Proteção Social: desafios à democratização*. Análise Conjuntural, v.8, n.2, fev. de 1986.
- EASTON, David. *Enfoques sobre Teoria Política*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1969.
- ELIAS, Norbet. *O Processo Civilizador: uma história dos costumes*. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.
- FALCÃO, Maria C. *A Seguridade na Travessia do Estado Assistencial Brasileiro*. In: SPOSATI, FLEURY e FALCÃO. Os Direitos dos Desassistidos Sociais. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1991.
- FERNANDES, R. C. *Privado porém Público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FERRAREZI E. & REZENDE, V. *OSCIP- Organização da sociedade Civil de Interesse Público: a lei 9.970/99 como alternativa para o terceiro setor*. 2.ed. Brasília: Comunidade Solidária, 2002.
- FIORI, José Luís. *A governabilidade democrática na nova ordem econômica*. Série Textos para Discussão. Rio de Janeiro: Inst. de Economia Industrial/UFRJ, julho de 1995. In: BEHRING, Elaine Rossetti. Reforma do Estado e Seguridade Social no Brasil. Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social. Ser Social, n.7, jul. a dez. 2000. Brasília: DSS/UB, 2000.
- FIORI, José Luís. *10 mais!* In: Folha de São Paulo, 13 de julho de 1997, p. 5.
- FLEURI, Reinaldo Matias (org.). *Um Percorso de Cooperação Educativa Intercultural: pontos e encontros*. Bolonha: 1996.
- FLEURY, Sônia M. T. *Assistência na Previdência Social: uma política marginal*. In: SPOSATI, FLEURY e FALCÃO. Os Direitos dos Desassistidos Sociais. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1991.
- _____. *Estado sem Cidadão*. Seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.
- _____. *Qual Política? Que Social?* Reflexões Analíticas sobre América Latina. 2002.
- FOUCAULT, Michel. *História da Sexualidade*. A vontade de saber. Tradução de M. T. da.

- Costa Albuquerque; J. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro: Graal, 1990.
- _____. *Vigiar e Punir*. Tradução de L. M. P. Vassalo. Petrópolis: Vozes, 1977.
- _____. *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA. *Situação da Infância Brasileira 2001*. Brasília: UNICEF, 2001.
- GADOTTI, Moacir. *Diversidade Cultural e Educação para Todos*. Rio de Janeiro: Graal, 1992.
- GAWRYSZEWSKI, Virginia. *Reorganização dos serviços de saúde: algumas considerações acerca da relação entre a descentralização, autonomia local e a participação do cidadão*. Cad. Saúde Pública, abril/jun. 1993, vol.9, n.2, p.210-215.
- GERSCHMAN, S. & VIANNA, M. L. W. (org.). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- GERSCHMAN, Silvia. *Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares*. Rio de Janeiro: FOC, 2004.
- GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da Modernidade*. São Paulo: UNESP, 1990.
- _____. *Modernidade e Identidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.
- GOHN, M. da G. 1982. In: COSTA, Sérgio. *Sociedade Civil e Espaço Público*. As Cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- GOHN, Maria da Glória. *Movimentos e lutas sociais na história do Brasil*. São Paulo: Loyola, 1995.
- _____. *Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.
- GÓIS, João Bosco Hora. *Família e Proteção Social no Serviço Social: revisitando a história profissional*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Escola de Serviço Social/UFRJ, 1993.
- GOLDHAGEN, Daniel Jonah. *Os Carrascos Voluntários de Hitler*. São Paulo: Cia. das Letras, 1997.
- GONÇALVES, Hebe Signorini. *Ato Infracional e Política de Direitos de Adolescentes*. O Adolescente e o Ato Infracional: Novo Cenário/Novos Atores. Cadernos CBIA n.3. Rio de Janeiro: MAS/CBIA, 1992.
- GONÇALVES, Janaina Fleury Teixeira. *Marginalidade e Extermínio do Mal-Estar ao Bem-Estar*. Violação de Direitos: faces e disfarces. Cadernos CBIA n.6. Rio de Janeiro: CBIA, 1994.
- GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. *Classes, Raças e Democracia*. São Paulo: FUSP, 2002.
- GUY, Donna J. The Pan American Child Congresses, 1916 to 1942: *Pan Americanism, Child Reform and the Welfare State in Latin America*. Journal of Family History, July 1998, p. 280. In: WADSWORTH, James E. Moncorvo Filho e o problema da infância: modelos institucionais e ideológicos da assistência à infância no Brasil. Rev. Bras. Hist., set. 1999, v.19, n.37.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. v.2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HALL, Stuart. *A Identidade Cultural na Pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- INSTITUTO ETHOS. Disponível em: <<http://www.ethos.org.br>>. Acesso em: 15 jul. 2004.

JACOBI, Pedro R. *Políticas Sociais Locais E Os Desafios Da Participação Cidadina*. Ciências Saúde Coletiva, 2002, v.7, n.3, p.443-454.

KEHL, Maria Rita (org.). *Função Fraternal*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2000.

KERSTENETZKY, Célia L. *Sobre Associativismo, Desigualdades e Democracia*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.18, n.53, 2003.

KOURY, Mauro Guilherme Pinheiro. *Cultura da Violência e o Medo do Outro: Observações Sobre Medos, Violência e Juventude no Brasil Atual*. Revista de Antropologia Experimental, n.4. UJAEN: 2004.

LA MORA, Luís de. *Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente: Considerações em Torno da Participação Popular no Desenho das Políticas Públicas e no Controle das Ações*. A Criança, o Adolescente, o Município: Entendendo e implementando a Lei nº 8069/90. Brasília: Fórum-DCA/UNICEF, 1990.

LANDIM, 1988. In: RAMOS, Sílvia. *O papel das Ongs na Construção de Políticas de Saúde: a Aids, a saúde da mulher e a saúde mental*. Ciência & Saúde Coletiva, p.4.

LANDIM, Leilah. (org.) *Ações em Sociedade: militância, caridade, assistência etc*. Rio de Janeiro: NAU, 1998.

LAVINAS, Lena. *Combate à Pobreza, Combate à Exclusão: sinalizando a distribuição de competências entre esferas de governo*. Trabalho apresentado na XXVII Reunião Anual da ANPOCS, 2003.

LINDBLOM, Charles E. *O Processo de Decisão Política: pensamento político*. Brasília: UNB, 1981.

LOPES, José Rogério. *Terceiro setor: a organização das políticas sociais e a nova esfera pública*. São Paulo Perspec. [online]. jul./set. 2004, v.18, n.3 [citado 30 Julho 2006], p.57-66. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000300007&lng=pt&nrm=iso>.

MELO, M. A. *As sete vidas da agenda pública brasileira*. In: RICO, E. M. (org.) *Avaliação das Políticas Sociais: Uma Questão em Debate*. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais, PUC-SP, 1998.

_____. *Municipalismo, nation-building e a modernização do Estado no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.23, n.8, p.83-100, 1993.

MELUCCI, Alberto. *Um objetivo para os movimentos sociais*. Revista Lua Nova, n.17, São Paulo: CEDEC, 1989.

MENDEZ, Emílio Garcia. In: COSTA, A.C.G. da. *Por uma Pedagogia da Presença*. Brasília: CBIA, 1991.

MENDEZ, Emílio Garcia. *Notas para uma História da Privação de Liberdade: resolução de conflitos ou exercício de poder absoluto? O Adolescente e o Ato Infracional: Novo Cenário/Novos Atores*. Cadernos CBIA, n.3. Rio de Janeiro: MAS/CBIA, 1992.

_____. *O Novo Estatuto da Criança e do Adolescente: uma visão latino-americana: A Criança, o Adolescente, o Município: entendendo e implementando a Lei nº 8069/90*. Brasília: Fórum-DCA, 1990.

_____. *O Novo Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil, da Situação Irregular à Proteção Integral: Uma Visão Latino-americana*. Liberdade, Respeito, Dignidade. Brasília: UNICEF, 1991.

MUNCK, Geraldo L. *Formação de Atores, Coordenação Social e Estratégia Política: problemas conceituais do estudo dos movimentos sociais*. Dados, v. 40, n.1. Rio de Janeiro: 1997.

NOGUEIRA, M. A. *A Dialética Estado / Sociedade e a Construção da Seguridade Social Pública*. In: *Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios*. Cadernos ABONG, n.30, nov. 2001.

- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Sociedade Civil, entre o Político-Estatal e o Universo Gerencial*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.18, n.52. São Paulo: RBCS, 2003.
- OAKLEY, Peter; CLAYTON, Andrew. *Monitoramento e Avaliação do Empoderamento*. São Paulo: Instituto Pólis, 2003.
- OFFE, Claus. *Partidos Políticos e Nuevos Movimientos Sociales*. Madri: Sistema, 1988.
- OFICINA de Idéias. *10 Medidas Básicas para a Infância Brasileira*. São Paulo: CBMM/ABRINQ, 1994.
- PEREIRA, Almir Rogério. *Histórico da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente no Brasil*. In: Visualizando a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente. Rio de Janeiro: KROART Editores, 1999.
- PLANO Integrado de Desenvolvimento Municipal. Natividade: 1992.
- POSCHMANN, M. *Gastos Sociais, Distribuição de Renda e Cidadania: uma questão política*. Econômica, v.5, n.1, 2003.
- PUTNAM, Robert D. *Capital Social e Desempenho Institucional*. Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna. FGV.
- RAMOS, M. H. Rauta. *Descentralização do Poder, Participação e Cidadania: perspectivas do serviço social*. Conferência de comemoração do 20º aniversário do Seminário de Araxá, nov. Rio de Janeiro: CBCISS, 1997.
- RAMOS, Sílvia. *O papel das Ongs na Construção de Políticas de Saúde: a Aids, a saúde da mulher e a saúde mental*. Ciências & Saúde Coletiva, out./dez. 2004, v.9, n.4, p.1067-1078. Rio de Janeiro: 2004
- RICO, E. M. (org.) *Avaliação das Políticas Sociais: Uma Questão em Debate*. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais/PUC-SP, 1998.
- RIVERA, Deodato. *Pelo Amor destas Bandeiras: um chamado à consciência nacional*. Brasília: MAS/CBIA, 1991.
- RIZZINI, Irene. *Infância e Globalização: análise das transformações econômicas, políticas e sociais*. Sociologia, jan. 2004, n.44. São Paulo: Oeiras, 2004.
- RIZZINI, Irene; BARKER, Gary; CASSANIGA, Neide. *Criança não é Risco é Oportunidade: Fortalecendo as Bases de Apoio Familiares e Comunitárias para Crianças e Adolescentes*. Rio de Janeiro: USU/CESPI/Instituto Promundo. 2000.
- _____. *Políticas Sociais em Transformação: crianças e adolescentes na era dos direitos*. Educar em Revista, n.15, Curitiba, p.125-141, 1999.
- RIZZINI, Irma. *Assistência à Infância no Brasil. uma análise de sua construção*. Rio de Janeiro: USU, 1993.
- ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- SADER, Emir & GENTILI, Pablo [org.]. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *A Trágica Condição da Política Social*. Política Social e Combate à Pobreza I. Rio de Janeiro: JZE, 1987.
- _____. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- _____. *Razões da Desordem*. São Paulo: Rocco, 1993.
- SÊDA, Edson. *A Lei que Institui a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente*. A Criança, o Adolescente, o Município: entendendo e implementando a Lei nº 8069/90. Brasília: FORUM-DCA, 1990.
- _____. *O Novo Direito da Criança e do Adolescente*. Rio de Janeiro: CBIA/MAS, 1991.
- _____. *Quem Corrige o Desvio? Construir o passado ou como mudar hábitos,*

usos e costumes, tendo como instrumento o Estatuto da Criança e do Adolescente. Série Direitos da Criança 2. São Paulo: Malheiros, 1993.

SILVA, 1992. In: CORREIA, M.V.C. *Que controle social? Os conselhos de saúde como instrumento*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2000.

SIMIONATTO, Ivete. *Reforma do Estado ou Modernização Conservadora? O retrocesso das políticas sociais públicas nos países do mercosul*. Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social. Ser Social, n.7. jul. a dez. 2000. Brasília: DSS/UB, 2000.

SIMMEL, Georg. *A Metrópole e a Vida Mental*. In: VELHO, Otávio (org.) *O fenômeno Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

SKINNER, Quentin. *Liberdade antes do Liberalismo*. São Paulo: Unesp, 1999. In: DIAS, Eurípedes da Cunha. *Arqueologia dos Movimentos Sociais*. XI Congresso Estadual de Sociólogos do Estado de São Paulo. São Paulo: ASEP, 2001.

SOUZA, C. *Construção e Consolidação de Instituições Democráticas: papel do orçamento participativo*. São Paulo em Perspectiva, v.15, n.4, p.84-97, out./dez. São Paulo: 2001a.

_____. *Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças*. Dados, v.44, n.3, p.513-560, 2001b.

SOUZA, Celina. *Governos locais e gestão de políticas sociais universais*. São Paulo Perspectiva, v.18, n.2, abr./jun. São Paulo: 2004.

SOUZA, Jessé. *A Construção Social da Subcidadania: para uma Sociologia Política da Modernidade Periférica*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SPOSATI, Aldaíza, et al. *Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão em análise*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 1989.

SPOSATI, Aldaíza. *A Assistência Social e a Trivialização dos Padrões de Reprodução Social*. In: SPOSATI, FLEURY e FALCÃO. *Os Direitos dos Desassistidos Sociais*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. *Mínimos Sociais e Seguridade Social: uma revolução da consciência da cidadania*. Serviço Social & Sociedade. n.55, Ano XVIII, nov. 1997. São Paulo: Cortez, 2002.

SPOSATI, FLEURY e FALCÃO. *Os Direitos dos Desassistidos Sociais*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1991.

SUDBRACK, M.F.O.; COSTA, L.F. *A Contribuição da Abordagem Sistêmica no Trabalho com Famílias sobre Problemas com Crianças e Adolescentes*. Família: Ponto de Chegada ou de Partida. Cadernos CBIA n.4. Rio de Janeiro: MAS/CBIA, 1992.

TODOROV, Tzvetan. *Nós e os Outros: a reflexão francesa sobre a diversidade humana*. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

TOURAINÉ, Alan. *Movimentos Sociais e Ideologias nas Sociedades Dependentes*. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (org.). *Classes médias e política o Brasil*. Rio de Janeiro: Terra e Paz, 1977.

VELHO, Gilberto. *Projeto e Metamorfose: antropologia das sociedades complexas*, Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

VIANA, A. L. D. *Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas*. Revista de Administração Pública, n.30, ano 2, pp.5-43. 1996.

_____. *As Políticas Sociais e as Políticas de Saúde no Contexto da Globalização*. In: *A Miragem da Pós-modernidade: Democracia e políticas sociais no contexto da globalização*, 1997.

VIANNA, M. L. T. W. *A Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revam, 1998.

VUOLO; BARBEITO (1994). In: SIMIONATTO, Ivete. *Reforma do Estado ou Modernização Conservadora? O retrocesso das políticas sociais públicas nos países do*

mercosul. Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social. Ser Social, n.7. jul. a dez. 2000. Brasília: DSS/UB, 2000.

WADSWORTH, James E. *Moncorvo Filho e o Problema da Infância: modelos institucionais e ideológicos da assistência à infância no Brasil*. Revista Brasileira de História, set. 1999, v.19, n.37, p.103-124. 1999.

ZAKARIA, F. *Some real street smarts: the protesters deserve credit for highlighting the problem: pity they hate the solution*. Newsweek, 30 de Julho de 2001. In: RIZZINI, Irene. *Infância e Globalização: análise das transformações econômicas, políticas e sociais*. Sociologia, jan. 2004, n.44. São Paulo: Oeiras, 2004.