

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
CENTRO TECNOLÓGICO  
MESTRADO PROFISSIONAL DE SISTEMAS DE GESTÃO

FERNANDO ALBANO CARRIÇO

RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS EMPRESAS: CONTROVÉRSIAS E  
CONSENSOS EM TORNO DA DOAÇÃO AO FUNDO DA INFÂNCIA E DO  
ADOLESCENTE

Niterói  
2008

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

FERNANDO ALBANO CARRIÇO

RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS EMPRESAS: CONTROVÉRSIAS E  
CONSENSOS EM TORNO DA DOAÇÃO AO FUNDO DA INFÂNCIA E DO  
ADOLESCENTE

Dissertação apresentada ao curso de  
Mestrado em Sistemas de Gestão da  
Universidade Federal Fluminense como  
requisito parcial para a obtenção do grau de  
Mestre em Sistema de Gestão. Área de  
concentração: Responsabilidade Social

Niterói  
2008

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca dos Serviços Compartilhados

C316 Carriço, Fernando Albano.  
Responsabilidade social das empresas: controvérsias e consensos em torno da doação ao fundo da infância e do adolescente / Fernando Albano Carriço. - Niterói, 2008.

205 f.

Monografia (Especialização em Gestão de Empresas de Petróleo e Gás)– Universidade Federal Fluminense, 2008.

Bibliografia: f. 186-198.

1. Doação Direcionada da Empresa. 2. Responsabilidade Social Empresarial (RSE). 3. Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente (FIA). 4. Garantia de Direitos. 5. Responsabilidade Social. I. Título.

CDD 658.408

FERNANDO ALBANO CARRIÇO

RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS EMPRESAS: CONTROVÉRSIAS E  
CONSENSOS EM TORNO DA DOAÇÃO AO FUNDO DA INFÂNCIA E DO  
ADOLESCENTE

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em  
Sistemas de Gestão da Universidade Federal  
Fluminense como requisito parcial para a obtenção do  
grau de Mestre em Sistema de Gestão. Área de  
concentração: Responsabilidade Social

Aprovado em 23 de setembro de 2008.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Ana Maria Kirschner – Orientadora  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

---

Prof. Dr. Jose Roberto Gomes da Silva  
Pontifca Universidade Católica – PUC-Rio

---

Prof. Dr. Osvaldo Luiz Gonçalves Quelhas  
Universidade Federal Fluminense

Dedico este trabalho

Para Mariana, Antônio e Francisco, meus queridos de todos os dias.

## **AGRADECIMENTOS**

A minha orientadora Prof.<sup>a</sup> Ana Maria Kirschner pela confiança depositada no meu trabalho e pelo companheirismo nas horas confusas.

A minha amiga Vanessa Montenegro, sempre incentivadora e atenta para as minhas dificuldades.

A Fernanda Carneiro que foi uma luz nessa dissertação.

Ao amigo e professor Osvaldo Quelhas, incentivador desde o início deste trabalho.

A todos os professores e colegas do curso de mestrado pelo empenho e camaradagem.

Ao Marcio de Oliveira, Laila Shukair, Luciana Ferreira, Rita Ippolito, Carmem de Oliveira, Claudia Jeunon, José Monteiro, Luis Fernando Nery, Denise Auad, Maria Alice Costa, Maria Ivandete, Marli Baptistella, Ely Harasawa, Mauricio Vian, pelo apoio e generosidade demonstrados.

A todos os entrevistados e colaboradores que dispuseram a ceder seu tempo de trabalho e talentos para atender a essa dissertação.

A equipe do LATEC–UFF sempre dispostos a prestar ajuda.

Ao Jorge Zanca e a Marianna Zattar, fieis companheiros na reta final de mestrado.

A Petrobras por ter possibilitado a realização deste Mestrado, em especial aos amigos do Gás e Energia e da Comunicação Institucional pelo apoio ao longo de todo o trabalho.

## RESUMO

A pesquisa analisa as doações das empresas para o Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente (FIA), destinadas a financiar projetos voltados exclusivamente para a defesa dos direitos de crianças e adolescentes, que são estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A doação direcionada para determinado projeto previamente aprovado e apresentado pelo Conselho de Direitos gera controvérsias em torno da sua legalidade. A pesquisa com os promotores, magistrados e advogados, registrou posições francamente contrárias e outras inteiramente favoráveis, todas amparadas em argumentos jurídicos que motivaram interpretações de ambos os lados. Uma posição conciliatória será necessária, pois a criança e o adolescente precisam que bons projetos atendam às suas demandas. Para fundamentar o estudo foi necessário levantar (1) a questão da pobreza e da desigualdade social que desafiam os sucessivos governos, (2) o papel da Empresa na prática da sua Responsabilidade Social e (3) o arcabouço jurídico que trata da criança e do adolescente como indivíduos detentores de direitos e deveres de cidadania.

Palavras-chave: Doação direcionada da empresa. Responsabilidade social empresarial (RSE). Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente (FIA). Garantia de Direito. Responsabilidade Social.



## **ABSTRACT**

This research analyses companies donations to the Fund for Children's and Adolescents' Rights (Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente - FIA) to finance projects exclusively for the protection of children's' and adolescents' rights, which are established in the Statute of Children and Adolescent (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA). Donations made for this project, previously approved and presented to the Rights Council have provoked controversy over their legality. The research carried out with the prosecutors, judges and lawyers showed extreme positions against direct donations and others completely in favor, all of them with arguments based on sound juridical foundation. A conciliatory position will be necessary because children and adolescent need good projects that meet their demands. To find support for the study it was necessary to raise (1) the question of poverty and social inequality which have challenged successive governments, (2) the role of the Company when practising its Social Responsibility and (3) the juridical structure that treats children and adolescents as individuals, with the rights and obligations of citizens.

Keywords: Directed company donation. Corporate social responsibility (RSE). Fund for the Rights of Children and Adolescent (FIA). Guarantee of Rights. Social Responsibility.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABMP	Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude
ACMD	Associação Comunidade de Mãos Dadas, organização não-governamental fundada em 1996 por empresários que atuam na Baixada Santista
AJURIS	Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul
ANDI	Agência de Notícias dos Direitos da Infância
ANGAAD	Associação Nacional dos Grupos de Apoio à Adoção de Crianças e Adolescentes que tem por objetivos: prevenir o abandono; atender a crianças e adolescentes em situação de abandono; apoiar famílias adotivas e pretendes à adoção
CAOIJ-RS	Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude – Rio Grande do Sul
CAOPJIJ	Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude
C.F.	Constituição Federal
CECRIA	Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes
CEDCA-RJ	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Rio de Janeiro.
CEDCA - RS	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio Grande do Sul.
CDC	Conselho dos Direitos da Criança
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas
CIRANDA	Central de Notícias dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMDCA	Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMDCA-RJ	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNPG	Conselho Nacional dos Procuradores Gerais
DBF	Declaração de Benefícios Fiscais
DCA	(Fórum Estadual dos) Direitos da Criança e do Adolescente
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ETHOS	Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
ISE	Investimento Social Empresarial
IETS	Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade
FIA	Fundo dos Direitos da Infância e do Adolescente ou Fundo da Infância e do Adolescente
FIERGS	Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul
FONCAIJ	Fórum Nacional de Coordenadores de Centros de Apoio da Infância e Juventude dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FMDCA	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

FNC	Fundo Nacional de Cultura
FNDCA	Fundo Nacional dos Direitos da Criança e o Adolescente
Fórum – DCA	Fórum Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-estar do Menor
GERDAU	Grupo Gerdau – Instituto Gerdau
GEAC	Grupo de Empresários Amigos da Criança em Campinas, SP
GIFE	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
IDIS	Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social
PL 1300/99	Projeto de lei em trâmite na Câmara dos Deputados tem como inovações entre outras, possibilitar que empresas tributadas com base no lucro presumido ou arbitrado possam realizar doações ao Fundo dos Direitos da Infância e do Adolescente e usufruírem de incentivo fiscal relativo ao Imposto de Renda.
LDF	Lei de Direito Financeiro
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
PL 1627	SINASE - Projeto de Lei de Execução Socioeducativa
PPA	Plano Plurianual
RSE	Responsabilidade Social Empresarial
RS	Responsabilidade Social
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SEDH	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Sócio-educativo
SMAS	Secretaria Municipal de Ação Social
SMCTAIS	Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social
SPDCA-SEDH-PR	Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA) da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH-PR)
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância e Adolescência

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
1.1	METODOLOGIA.....	14
1.1.1	<b>Localização da Pesquisa</b> .....	14
1.1.2	<b>Procedimentos metodológicos</b> .....	16
1.1.2.1	Revisão bibliográfica.....	16
1.1.2.1.1	<i>Objetivo Geral</i> .....	17
1.1.2.1.2	<i>Objetivos Específicos</i> .....	17
1.1.2.2	Questões chaves.....	18
1.1.2.3	Justificativa.....	19
1.1.2.4	Estrutura do trabalho.....	20
2	<b>CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESIGUALDADE</b> .....	23
2.1	QUESTÃO SOCIAL.....	23
2.2	O TEMA DA POBREZA E EXCLUSÃO NO BRASIL, NO SÉCULO XXI....	32
2.2.1	<b>A situação dos jovens brasileiros</b> .....	36
3	<b>RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL – A EXIGÊNCIA ÉTICA DE NOVAS CONDUTAS EMPRESARIAIS</b> .....	40
3.1	O DEBATE SOBRE A RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL (RSE) NO BRASIL.....	40
3.2	INVESTIMENTO SOCIAL CORPORATIVO.....	57
4	<b>A DOAÇÃO DE RECURSOS INCENTIVADOS AOS FUNDOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE GERIDOS PELOS CONSELHOS DOS DIRETOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE COMO OPÇÃO DE INVESTIMENTO SOCIAL DA EMPRESA</b> .....	71
4.1	A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO PAÍS.....	72
4.2	A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: NOVOS PARADIGMAS.....	74
4.3	ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA) - LEI Nº. 8.069 DE 13 DE JULHO DE 1990.....	75
4.4	CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONSELHO DE DIREITOS).....	77

4.5	FUNDO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (FIA).....	83
4.6	A ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	89
4.7	DAS ENTIDADES DE ATENDIMENTO.....	90
4.8	O PROJETO DE LEI 1300/99.....	90
4.9	A DOAÇÃO DAS EMPRESAS PARA O FUNDO DE DIREITOS (FIA).....	91
4.10	RESULTADOS DA PESQUISA CONHECENDO A REALIDADE DOS CONSELHOS.....	93
4.10.1	<b>A situação dos Conselhos e dos Fundos de Direitos (FIA).....</b>	<b>95</b>
4.10.1.1	A situação dos Conselhos e dos Fundos de Direitos (FIA).....	100
4.10.1.2	Problemas encontrados na situação infanto- juvenil.....	101
5	<b>A DOAÇÃO AO FUNDO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (FIA) SOB O PONTO DE VISTA DOS ATORES SOCIAIS ENVOLVIDOS.....</b>	<b>103</b>
5.1	O TEMA DA DOAÇÃO DIRECIONADA: POSIÇÕES CONTRÁRIAS E A FAVOR POR PARTE DOS PROMOTORES DE JUSTIÇA, MAGISTRADOS E INFORMANTES QUALIFICADOS.....	104
5.1.1	<b>Os argumentos dos atores contrários á doação dirigida ao Fundo....</b>	<b>105</b>
5.1.2	<b>A posição dos atores favoráveis á doação dirigida ao Fundo.....</b>	<b>114</b>
5.1.3	<b>Ao ser depositada no FIA, a doação torna-se “recurso público?”.....</b>	<b>126</b>
5.1.4	<b>O grau de autonomia na gestão dos Conselhos dos Direitos.....</b>	<b>130</b>
5.1.5	<b>A insuficiência de recursos oriundos do orçamento público destinados ao FIA.....</b>	<b>132</b>
5.1.6	<b>A avaliação do funcionamento dos Conselhos dos Direitos.....</b>	<b>133</b>
5.1.7	<b>As possíveis alternativas para a saída do impasse em torno da doação direcionada.....</b>	<b>137</b>
5.1.8	<b>O diagnóstico da situação da criança e do adolescente pelo Conselho.....</b>	<b>139</b>
5.2	A POSIÇÃO DOS CONSELHEIROS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	144
5.2.1	<b>Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).....</b>	<b>144</b>
5.2.2	<b>Conselhos Municipais e Estaduais.....</b>	<b>150</b>
5.2.2.1	O Conselho Municipal de Betim (MG).....	150
5.2.2.2	O Conselho Municipal de Direitos de Campinas.....	151

5.2.2.3 Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro.....	151
5.2.2.4 Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Rio de Janeiro (CEDCA-RJ).....	153
5.2.2.5 Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio Grande do Sul (CEDCA - RS).....	155
5.3 CONSIDERAÇÕES.....	160
5.4 O POSIONAMNETO DA EMPRESA.....	160
5.4.1 <b>A modalidade da doação direcionada ao Fundo dos Direitos</b> .....	160
5.4.1.1 Os diferentes critérios das Empresas para repassar recursos para o Fundo.....	162
5.5 COMENTÁRIOS.....	168
6 <b>CONCLUSÃO E PESQUISAS FUTURAS</b> .....	169
6.1 CONCLUSÃO.....	169
6.2 PESQUISAS FUTURAS – SUGESTÕES.....	178
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	179
<b>APÊNDICE A - RELAÇÃO NOMINAL DOS ATORES SOCIAIS</b> .....	192
<b>APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO: PROMOTORES</b> .....	195
<b>APÊNDICE C - QUESTIONÁRIO: CONSELHO</b> .....	198
<b>APÊNDICE D - QUESTIONÁRIO: EMPRESA</b> .....	201

## 1 INTRODUÇÃO

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), através da Lei 8.069/90, criou o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente como um órgão público com poderes para deliberar e controlar as políticas de atendimento à infância e à adolescência em geral e de controlar, como seu gestor, as operações do Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente. Esse Conselho tem a especificidade de ter uma composição paritária entre sociedade civil e o governo.

Cabe também ao Conselho dos Direitos participar da construção de uma política de proteção integral à criança e ao adolescente, defender seus direitos e buscar os meios para enfrentar possíveis violações praticadas (AUAD, 2007, p. 112). Ele precisa, portanto, conhecer e acompanhar as demandas de atendimento: deve ser capaz de identificar as áreas carentes de intervenção, bem como verificar a adequação dos programas existentes às reais necessidades.

O ECA criou o Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente (FIA)<sup>1</sup> como um fundo especial para receber receitas provenientes prioritariamente de dotações do orçamento público e aplicá-las unicamente em programas e projetos destinados à defesa dos direitos da infância e do adolescente. Para complementar as receitas do FIA, os legisladores do ECA permitiram que os contribuintes do Imposto de Renda pudessem, por livre opção, depositar uma parcela do imposto na conta do FIA, a título de doação para incentivar tais projetos. Na legislação vigente para a empresa que declara o Imposto de Renda baseado no lucro real, o valor da doação ao FIA é de 1% do valor do tributo, podendo ser deduzido integralmente na declaração do Imposto.

Na diretriz da garantia dos direitos da criança e do adolescente, o gestor de responsabilidade social da empresa passou a ter, nos projetos deliberados pelos Conselhos dos Direitos, mais uma opção de investimento social, podendo ainda usufruir do benefício fiscal concedido no ECA. O gestor tem a opção de escolher o Conselho de Direitos que melhor atender aos seus interesses para realizar a doação, seja porque atua em uma comunidade de relacionamento com a empresa ou por qualquer outro motivo. Os projetos e as entidades que os executam são

---

<sup>1</sup>Também chamado de Fundo da Infância e do Adolescente (FIA).

selecionados através de edital público e estão assim alinhados com as diretrizes do plano de ação do Conselho de Direitos. Isto significa que, de acordo com o ECA, estes projetos nasceram de um planejamento estratégico desenvolvido pelo Conselho de Direitos para identificar e selecionar as prioridades no atendimento das demandas infanto-juvenis do seu município, do estado ou da federação, se o Conselho for distrital, municipal, estadual, ou nacional. O planejamento estratégico parte de um diagnóstico participativo com a sociedade e com as comunidades, seguindo os princípios do ECA.

Para a empresa que pratica a Responsabilidade Social no segmento da garantia dos direitos da criança e do adolescente, - através do investimento social por seleção pública de projetos sociais ou da doação ao FIA -, é fundamental ter condições de acompanhar, monitorar e avaliar os resultados que vão sendo alcançados ao longo da vida do projeto. O fato é que a empresa não quer apenas doar; ela quer construir uma nova realidade para aquela comunidade, e, portanto, não abre mão de acompanhar, monitorar e avaliar os resultados obtidos no projeto que direcionou sua doação, conforme o resultado da pesquisa empírica irá mostrar.

A doação ao FIA que será analisada neste trabalho será a modalidade direcionada, dirigida ou vinculada a um projeto do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente. Usa-se o termo doação dirigida a um ou mais projetos aprovados pelo Conselho de Direitos, e não doação casada ou doação carimbada, para evitar o mau uso destas expressões, que muitas vezes se referem a acordos de verbas através de barganha política (AUAD, 2007, p. 161).

A hipótese desta pesquisa é que as empresas, quando aplicam no FIA, querem acompanhar, monitorar e avaliar o projeto em que estão atuando, até mesmo para decidir sobre a renovação da doação.

Se assim não fosse, qual seria a motivação do legislador do ECA ao chamar o contribuinte do Imposto de Renda para depositar no FIA? Apenas uma forma de agilizar o processo de repasse de recursos para a execução dos projetos? Uma alternativa ao processo burocrático do Estado, ao disponibilizar verba para o FIA através do orçamento público? Caso não possa direcionar a sua doação, que parâmetros teriam o gestor da empresa para acompanhar, avaliar os resultados alcançados pelos projetos deliberados pelo Conselho?

Partindo desta indagação – ética, contribuição com e sem interesse, aspectos legais –, nascem discussões apaixonadas, com posicionamentos contrários e outros



favoráveis a que o doador possa direcionar os recursos para projetos específicos da carteira de projetos deliberados pelo Conselho de Direitos e que compõem o FIA para fins de captação de receitas de contribuintes do imposto de renda, ou não.

## 1.1 METODOLOGIA

### 1.1.1 Localização da Pesquisa

A pesquisa é sobre a doação de recursos aos Fundos da Criança e Adolescente (FIA). O foco foi a relação existente entre as ações de Responsabilidade Social das empresas, os projetos deliberados pelo Conselho de Direitos e a captação de receitas de contribuintes do Imposto de Renda, no caso empresas.

O período de análise vai da criação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, até maio de 2008.

#### Etapas:

- a) análise descritiva dos atuais conceitos e fundamentos envolvidos na doação do setor empresarial ao Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente (FIA);
- b) revisão bibliográfica do tema em questão;
- c) análise da legislação pertinente ao tema das doações para os Fundos de Direitos, de documentos de empresas e de suas instituições representativas, de estudos e pesquisas sobre os Conselhos de Direitos, de instituições voltadas à pesquisa nas áreas econômica e social, de associações representativas de magistrados e promotores de justiça da infância;
- d) análise das entrevistas realizadas com gestores de empresas na área de Responsabilidade Social, presidentes de Conselhos dos Direitos, promotores de justiça do Ministério Público, membros do Tribunal de Justiça e consultores jurídicos .

#### Fontes utilizadas:

- bibliografia sobre os temas relacionados à pesquisa;
- legislação;
- jornais e revistas especializadas;
- portais na internet das principais empresas, conselhos de direitos e instituições representativas de classe;
- documentos de empresas e órgãos de interesse da pesquisa;
- entrevistas e questionários.

De acordo com a natureza e caracterização do problema em estudo, a pesquisa científica pode ser classificada (ver figura 1-1) segundo natureza, objetivos, abordagem e procedimentos (RODRIGUES, 2006, p. 40).

- a) segundo a natureza – a pesquisa caracteriza-se como pesquisa aplicada, posto que procura a solução de problemas da realidade por meio da aplicação da teoria existente (FERRAZ, 2003, p. 28), exigindo, neste caso específico, a elaboração de uma “microteoria”, que se reflete na definição da estrutura (metodologia) para avaliação dos fatores sócio-ambientais na organização;
- b) segundo os objetivos – esta pode ser caracterizada como uma pesquisa exploratória, já que busca desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias existentes, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis. Muitas vezes as pesquisas exploratórias constituem a primeira etapa de uma investigação mais ampla (SELLTIZ, 1997, p. 174);
- c) segundo a abordagem – a pesquisa caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa.

A pesquisa qualitativa não procura enumerar e/ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados. Parte de

questões e focos de interesse mais amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo (MARTINS, 1996, p. 160 apud RODRIGUES, 2006, p. 40).

- d) segundo os procedimentos – Esta pesquisa define-se como uma pesquisa bibliográfica, participante, através da ferramenta entrevistas e questionários.

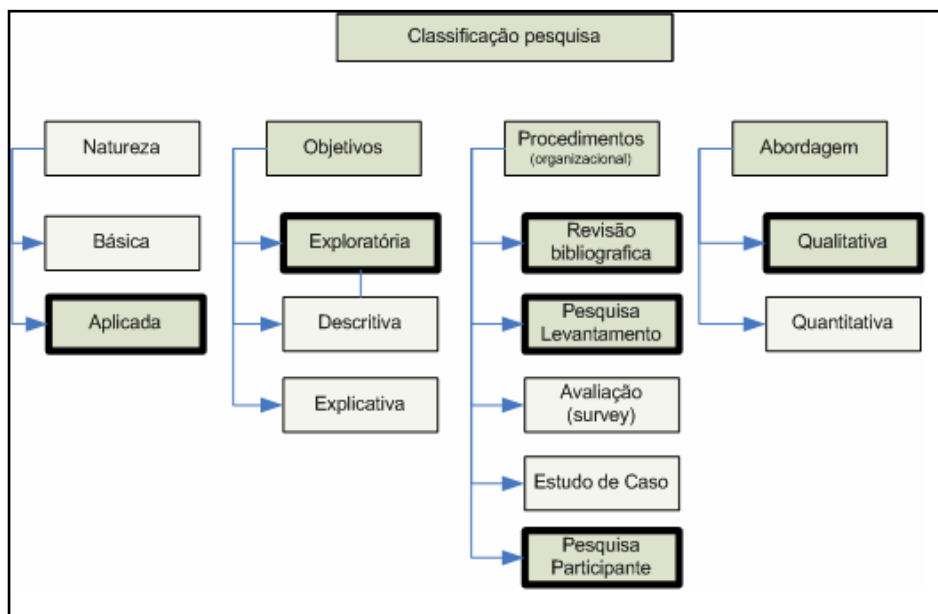


Figura 1 - Classificação da pesquisa científica.  
Fonte: Adaptado de Rodrigues (2006, p. 40).

## 1.1.2 Procedimentos metodológicos

### 1.1.2.1 Revisão bibliográfica

O material empírico foi recolhido através de questionários para os diferentes atores envolvidos neste processo, sendo estes os seguintes: gestores de empresas na área de responsabilidade social, presidentes de Conselhos dos Direitos e promotores de justiça do Ministério Público e membros do Tribunal de Justiça. As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas. O questionário funcionava

como roteiro previamente estabelecido para conduzir a conversa, embora, algumas vezes, a singularidade ou disponibilidade do informante abrisse novas questões e a entrevista seguisse seu curso de forma mais aberta. Algumas vezes, os entrevistados optaram por respostas escritas. Alguns enviaram textos sobre a questão. Portanto, na prática houve uma combinação de dois tipos de entrevistas e coleta de informações. A organização dos dados e a análise foram feitas a partir da categorização das diversas falas, textos e conteúdos, com vistas a compor uma sondagem sobre as dificuldades e propostas emergentes da experiência destes atores sociais.

Salienta-se que todos os entrevistados estavam cientes de que suas informações e os documentos cedidos seriam utilizados neste trabalho, de caráter acadêmico.

#### 1.1.2.1.1 *Objetivo Geral*

O objetivo deste trabalho consistiu em apresentar o debate sobre a doação feita pelas empresas ao FIA, identificando as dificuldades e os problemas que existem na relação Empresa – Conselho dos Direitos – Ministério Público.

#### 1.1.2.1.2 *Objetivos Específicos*

Analisar a situação histórica brasileira de desigualdades sociais onde se destaca a trágica situação de crianças e adolescentes pobres no país e os riscos decorrentes para o futuro da nação.

Analisar a responsabilidade social das empresas no país, que expressam uma mudança na sua intervenção social, antes regida por ações assistenciais, para uma ação programada e sistemática que carece de avaliar resultados e propiciar uma mudança social sustentável.

Analisar quais as possibilidades e desafios para as empresas de exercerem uma intervenção social conseqüente e de medir o retorno e o benefício gerados por seus investimentos sociais.

Apresentar o arcabouço jurídico que dá a crianças e adolescentes direitos de cidadania, ainda que em processo de formação e por isto merecedores de proteção por parte do Estado e de toda a sociedade.

Apresentar um conjunto de leis que criaram o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente (FIA) e a possibilidade da empresa doar 1% do valor do Imposto de Renda a declarar para o FIA, de forma a contribuir para a execução de projetos destinados às crianças e aos adolescentes.

Analisar as propostas de diferentes atores sociais que se relacionam com o processo de aplicação dos recursos financeiros do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

#### 1.1.2.2 Questões chaves

Que argumentos os gestores de responsabilidade social usam para defenderem a modalidade de doação direcionada para projetos do FIA?

Que argumentos promotores de justiça e juízes da infância apresentam para negar a legalidade da doação direcionada para projetos que foram deliberados pelo Conselho de Direitos e que estão habilitados no FIA a receberem recursos para serem executados?

Que argumentos promotores e juízes da infância, advogados e cientistas sociais e conselheiros de direitos se valem para acatarem a doação direcionada ao FIA?

Que preocupações têm os gestores empresariais ao doarem recursos para o FIA?

De que forma é avaliada a gestão dos Conselhos de Direitos na sua prerrogativa de deliberar e controlar as políticas e as ações no campo da proteção integral da criança e do adolescente por parte dos promotores de justiça do Ministério Público e dos gestores das empresas?

Que critérios são usados pelos gestores de empresas na seleção do Conselho de Direitos e na escolha dos projetos que terão o benefício da doação direcionada?

Qual a preocupação dos gestores empresariais com relação as entidades que são responsáveis em conduzir os projetos deliberados pelos Conselhos de Direitos?

Ao doar recursos direcionados para projetos específicos do Fundo, a empresa estaria tirando a autonomia do Conselho em gerir o FIA?

Qual a autonomia do Conselho de Direitos em relação ao Estado?

Qual a participação da sociedade civil na gestão do Conselho de Direitos?

### 1.1.2.3 Justificativa

O interesse em realizar este trabalho em parte decorreu da experiência do autor como economista na Gerência de Responsabilidade Social da Petrobras, na função de gestor de investimentos em projetos sociais voltados para infância e adolescência e anualmente no repasse de recursos da empresa para os Fundos da Infância e do Adolescente. O interesse do autor foi trazer para a cadeira de Sistema de Gestão Empresarial da Universidade Federal Fluminense o tema da criança e do adolescente, tendo como fundamento o Estatuto da Criança e do Adolescente. O foco está na questão ética de promover projetos eficazes para o atendimento das crianças e adolescentes, a partir de diagnósticos que de fato pesquisem as reais necessidades desta enorme população que carece de educação de qualidade, que sofre de maus tratos, de fome, de negligência e outras tantas mazelas. O Estatuto completa este ano 18 anos de vida, portanto deixou de ser “adolescente”, mas ainda tem uma tarefa enorme a ser cumprida por toda a sociedade brasileira para que a criança e o adolescente adquiram a devida proteção, para que alcancem a cidadania plena nos seus direitos e obrigações.

A importância deste trabalho consiste disponibilizar para os leitores a compilação de depoimentos de atores sociais com atuação importante na política social de proteção a crianças e adolescentes e defesa dos seus direitos previstos no Estatuto da Criança e Adolescente (ECA).

A pesquisa chama atenção para a necessidade das políticas dirigidas às crianças não sofrerem contingenciamentos de verbas públicas, e também para que as doações direcionadas das empresas se façam sem o constrangimento da ilegalidade.

O interesse, finalmente, é contribuir para o aperfeiçoamento dos processos de gestão e representação que compõem formidáveis sistemas de abstrações, mas que nem sempre garantem que os benefícios do investimento social possam se tornar suportes reais para os principais necessitados - as crianças e adolescentes, seres concretos, mas sem voz e representação nos fóruns decisórios.

#### 1.1.2.4 Estrutura do trabalho

O trabalho se estrutura em cinco capítulos, sendo que esta introdução ao tema constitui o primeiro capítulo.

O segundo capítulo apresenta dados sobre a situação histórica brasileira de desigualdades sociais e sobre os ajustes e mudanças conjunturais ocorridas no Brasil nas últimas décadas. A análise mostra que apesar do crescimento econômico, as desigualdades se acirraram, produzindo desemprego e pobreza, aumentando o percentual da população excluída dos benefícios do progresso.

Destaca a trágica situação da criança e adolescente pobres no país através de dados e de análises de pesquisadores que demonstram o risco que corre o futuro da nação caso não se rompa a roda da pobreza de geração para geração. Mostra como a mobilização gerada pela luta e vitória da redemocratização do país (dominado pelo regime militar desde 1964 até 1986) levou a sociedade brasileira a encarar a questão social e a elaborar instrumentos jurídicos destinados a assegurar o exercício dos direitos e garantias fundamentais inerentes à pessoa humana<sup>2</sup> a todos os cidadãos, com absoluta prioridade à proteção integral à criança e ao adolescente.

No capítulo 3, apresenta-se o contexto que possibilitou o surgimento de uma política empresarial nos anos 90, que expressa uma mudança de mentalidades quanto ao papel das empresas na intervenção social programada e sistemática, e

---

<sup>2</sup>Constituição Federal de 1988; Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990.

não apenas pontual e filantrópica. Ao tomar consciência de sua importância e de sua função social, ao apreender questões engendradas nesse amplo movimento social, tornou-se necessário aos gestores com espírito público apresentarem respostas e soluções. As estratégias empresariais, que antes visavam apenas o mercado, a rentabilidade, o cálculo e a construção técnica, agora, passaram a incluir uma nova postura assumindo a responsabilidade social em seus negócios.

Empresas que aderem a essa nova ética participam da construção conceitual e pretendem participar de forma direta do processo de desenvolvimento social do país, de uma região, de uma cidade. Aqui se indaga sobre as possibilidades e os desafios que enfrentam para exercer uma intervenção social conseqüente, além disso, como é possível medir o retorno e o benefício gerados por investimentos SOCIAIS? A doação para o Fundo para Criança e Adolescente é considerada uma opção de investimento social voluntária do gestor da empresa.

O capítulo 4 aborda a evolução dos direitos da criança no país até a promulgação Constituição Federal de 1988, que gerou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) através da Lei Federal nº. 8.069, de 13/07/1990.

Apresenta o arcabouço jurídico e institucional estabelecido no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/Lei nº. 8.069) que dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente. Entre outras disposições, o ECA prevê doações da empresa com o benefício do incentivo fiscal do Imposto de Renda, para o FIA, com o fim único de serem utilizados em programas ou projetos do plano de ação destes Conselhos de Direitos.

É apresentada a função social dos Conselhos de Direitos e a sua gestão do FIA na captação de recursos e aplicação desses recursos nos fins estabelecidos no ECA. São elencadas as modalidades de doação para o FIA, assim como a opção da empresa em direcionar os recursos para projetos específicos, entre os que foram deliberados e apresentados pelo Conselho de Direitos para fins de captação.

Comenta-se de forma sucinta o resultado da pesquisa realizada em 2006 pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República - SEDH-PR e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA sobre a realidade precária da grande maioria dos Conselhos de Direitos: "Conhecendo a Realidade".

No capítulo 5, faz-se um mapeamento das diversas posições assumidas pelos atores sociais envolvidos na questão da doação ao FIA. São gestores de



responsabilidade social empresarial, conselheiros dos direitos, promotores do Ministério Público, magistrados do Tribunal de Justiça, consultores-advogados e cientista social de formação, todos envolvidos na causa da defesa dos direitos da criança e do adolescente. Os diversos argumentos usados para fundamentar a posição contrária à doação direcionada para projeto selecionado e aprovado pelo Conselho de Direitos e os argumentos dos que vêm legalidade na opção do doador poder direcionar a sua doação para o FIA e ter o benefício de descontar o valor da doação na declaração de Imposto de Renda, constam deste painel. Outros temas relacionados à doação ao FIA também serão motivos de pesquisa junto a esses atores: as posições dos atores que têm a visão jurídica da questão; os depoimentos de presidentes de conselhos em todos os níveis e por fim, os gestores de responsabilidade social de empresas de grande porte, doadoras sistemáticas de recursos para o FIA.

O capítulo 6 apresenta a conclusão baseada no que foi apreendido na pesquisa ouvindo, lendo e relendo os depoimentos dos atores sociais participantes dessa dissertação envolvidos na causa da defesa dos direitos da criança e do adolescente. A revisão bibliográfica dos autores que tratam da questão social no país e da responsabilidade social serviu para fixar a posição favorável do autor, mas não isenta de crítica, do importante papel da empresa no desenvolvimento social do país. No apoio aos conselhos de direitos, que apesar das deficiências apontadas em pesquisas, devem ser fortalecidos, pois trazem em si a prática inovadora da democracia participativa. Estas foram as linhas que moldaram a conclusão dessa dissertação.

## 2 CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESIGUALDADE

### 2.1 QUESTÃO SOCIAL

Analisando o pensamento social no Brasil, Ianni (2004) constata que, desde a abolição da escravatura e a emergência do trabalho livre, a questão social está presente ao longo de toda a história da formação da sociedade. Apresenta-se sempre como um elo básico da problemática nacional, dos impasses dos regimes políticos ou dilemas dos governantes, refletindo “disparidades econômicas, políticas e culturais, envolvendo classes sociais, grupos raciais e formações regionais” e colocando em causa “as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal”:

Aos poucos, setores dominantes e os governos são levados a reconhecer que a questão social é uma realidade. Ainda que utilizem outras denominações e preconizem a violência contra as reivindicações e os protestos, ainda assim se começa a reconhecer que algo pode mudar, que alguma negociação pode haver, sem que o *status quo* seja abalado. Tanto assim que ao longo das décadas de 1920 e 1930 os governantes e setores dominantes começaram a admitir que a questão social poderia deixar de ser considerada um problema de polícia, e começar a ser tratada como um problema político (IANNI, 2004, p. 104).

O processo de industrialização, com fases diferenciadas desde a abolição, foi realizado sem uma política de qualificação e inclusão dos antigos escravizados.

Foi pontuado por um crescimento muito rápido e por um desenvolvimento social que tem como traços fundamentais uma grande mobilidade espacial e social e profundas desigualdades socioeconômicas, refletidas na permanência da pobreza de grande parte da população urbana e rural (ANTUNES, 2007, p. 6).

O mesmo autor acrescenta que a industrialização brasileira nasceu a reboque do capitalismo moderno, de forma abrupta e excludente. No final do século XIX, a passagem para o sistema republicano aconteceu ao mesmo tempo em que se erradicava o estatuto jurídico do trabalho escravo, sem preocupação com uma política social. Nesta época, a indústria automobilística já dava os seus primeiros

passos na Europa e da mesma forma a do petróleo e da telefonia nos Estados Unidos. Mas no Brasil foi o getulismo, a partir de 1930, por meio de um processo complexo, que começou a estruturar um desenho da indústria nacional. Indústrias de base foram implantadas como a siderurgia e a petroquímica, tendo o Estado desempenhado um importante papel nesse processo. Desenhou-se pela primeira vez uma sociedade denominada “nacional-desenvolvimentista”, sem que isso significasse adoção de políticas públicas redutoras das desigualdades (ANTUNES, 2007, p. 6).

A montagem de um sistema de regulação das relações de trabalho só começa com a reorientação política do Estado no contexto de Getúlio Vargas. Até então estas regulações foram dispersas e setoriais e não constituíam uma legislação social abrangente, predominando medidas de repressão à organização e às lutas dos trabalhadores (ALGEBAILLE, 2005, p. 81).

O esforço em dinamizar a economia brasileira na era Vargas obrigou o Estado a atuar em diferentes áreas, desde a ampliação de infra-estrutura para receber a instalação de novas indústrias até a produção de uma força de trabalho de novo padrão, capacitada na sua formação profissional e que requeria novas relações trabalhistas.

A política social assumia, nesse contexto, um importante e multifacetado papel, caracterizando-se, principalmente, pela montagem de uma rede de compensações vinculadas ao trabalho. Produz-se, aí, o que veio a ser chamado por Santos (1987) de cidadania regulada. O sistema de serviços e benefícios não se pautava na oferta universalizada e na garantia de acesso igualitário. O ingresso no mercado de trabalho funcionava como um filtro: primeiro, porque a condição de cidadão só era conferida aos “membros da comunidade que se encontravam localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei” (1987, p.68); segundo, porque os serviços e benefícios eram diferenciados conforme o lugar ocupado por uma profissão dentro da hierarquia ocupacional vigente (ALGEBAILLE, 2005, p. 81- 82).

Sobre as relações de trabalho nos anos 40, Maria Alice Nunes Costa, na sua tese de doutorado “Mudanças Empresariais no Brasil Contemporâneo: O investimento social privado na saúde é uma nova forma de solidariedade?”, analisa as iniciativas sociais das empresas voltadas para “o controle da massa operária diante da necessidade de impedir o avanço da ideologia comunista, na disputa entre comunistas e liberais” (COSTA, 2006, p. 114). Vista por este ângulo, a concepção de intervenção social foi marcada por uma conotação político-ideológica com objetivo

de dirimir, - se não em todo, mas em parte -, conflitos trabalhistas, através da redistribuição de salário, melhores condições de instalações fabris e redução da jornada de trabalho, que alcançavam apenas alguns setores do trabalho. A intervenção de origem privada encontrava forte proximidade com as práticas de origem governamental da época, visando ao crescimento econômico, a exemplo da criação do Sistema S (SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial; SESC – Serviço Social do Comercio, SESI – Serviço Social da Indústria).

A criação do Sistema S foi uma notável articulação entre o empresariado e o governo no âmbito social, para atender aos apelos de modernização e industrialização da economia e de estabilidade social (COSTA, 2006). A tentativa de dar visibilidade ao princípio da “paz social” nessa parceria Empresa – Estado tinha no seu fundamento a proposta de que, para ocorrerem o crescimento econômico e a modernidade do parque industrial deveria existir, necessariamente, uma cooperação entre o capital e o trabalho. As ações do *Sistema S* em benefício de setores das classes trabalhadoras urbanas foram patrocinadas por contribuições financeiras compulsórias recolhidas dos empregadores e calculadas a partir de um percentual sobre as folhas de pagamento. Além de capacitar a mão de obra para a indústria, comércio e setor de serviços, o Sistema S criou serviços de assistência médica, odontológica, lazer, cultura e educação para os trabalhadores e seus familiares. Esta construção tinha como contrapartida frear a escalada comunista sobre os trabalhadores em face da insatisfação com as condições de trabalho e com os salários recebidos.

O Sistema S nasce da trajetória do capitalismo industrial pela via da industrialização por substituição de importação, corroborado pelo padrão institucional do corporativismo que definia os sindicatos patronais e trabalhistas como organizações de direito privado, mas subordinados a um Estado centralizador e autoritário. Deve-se ressaltar que este corporativismo viabilizou a participação das elites industriais nas estruturas decisórias, mas excluiu os trabalhadores como parceiros dos acordos corporativos em torno das políticas econômicas e sociais mais relevantes. Sua participação ficou restrita, sob o controle do Ministério do Trabalho, às políticas trabalhistas e previdenciária (DINIZ, 2000 apud COSTA, 2006, p. 114)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Nota: O Sistema S permanece ativo nos dias atuais, reformulou a sua linha de ação, se colocando como parceiro e consultor da empresa nacional no enfrentamento da competitividade gerado pelo mercado internacionalizado pela globalização, promovendo um extenso programa de educação profissional e tecnológica.

Assim, o engenhoso sistema contribuiu também para dar aos empresários uma posição hegemônica na sociedade brasileira.

De fato, desde os anos 1930 e mais ainda a partir dos anos 1950, o poder público investiu em larga escala na expansão e diversificação da economia, transportes, geração e fornecimento de energia, comunicações, serviços de infraestrutura urbana, habitação e produção de insumos estratégicos para a produção industrial – siderurgia, petróleo, mineração -, até a formação da indústria automobilística. Em geral este processo deu-se “através de empresas estatais ou de associações destas com o capital privado nacional e estrangeiro” (SAYAD apud IANNI, 2004). O resultado foi o crescimento da urbanização e da industrialização, com o país passando a exportar matérias primas e gêneros manufaturados.

Mas, ainda que a economia brasileira seja hoje “industrializada, moderna e diversificada” (SAYAD apud IANNI, 2004), a distribuição permaneceu marcadamente desigual.

Algebaile (2005) afirma que as mudanças ocorridas na política social, a partir de 1964, durante o regime militar, também não chegaram a redimensionar a noção de cidadania dos anos 1930, com Getúlio Vargas no poder.

Medidas como a uniformização e unificação do atendimento à saúde, por meio da reforma do sistema previdenciário; a produção de certa estrutura institucional em áreas onde a atuação governamental era nula ou dispersa; a criação de programas que diferiam em alguns pontos da ordem da cidadania regulada; (...) e a incorporação de novos segmentos profissionais à previdência promoveram a diversificação das ações do Estado e a expansão do acesso aos serviços existentes, mas não ao ponto de afirmar um novo modelo, voltado para a garantia pública e universal de direitos (ALGEBAILLE, 2005, p. 82).

Os períodos de crescimento econômico, com as reformas iniciadas nos governos militares, foram marcados pela desigualdade na distribuição de renda, ponto central da crítica à política nacional de desenvolvimento iniciada em 1964 - “o milagre brasileiro” - e prolongada até meados dos anos 80.

As reformas econômicas dos governos militares a partir de 1964 buscavam o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) em maior escala (...). Entre os anos 1968 e 1974, a economia brasileira sofreria uma expansão. Em relação ao setor econômico-financeiro, o Brasil realizou, em 1970, todas as suas principais metas, enumeradas como “recorde absoluto da década”: taxa de crescimento do PIB de 9% (a mesma de 1969) (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2008).

Ainda que a dinâmica da economia no período da ditadura militar se diversificasse pela ampliação das necessidades de abastecimento do mercado interno, o crescimento de renda gerado pelo processo de expansão industrial e pelo incremento das exportações não incorporou grandes segmentos da população rural e urbana nem à sociedade moderna nem ao sistema político. Ao contrário, sem a proteção eficiente do Estado em termos de políticas governamentais eficazes de combate à pobreza, uma concentração populacional nos centros urbanos acelerou o processo de empobrecimento e de exclusão social.

Hoffmann (2001) no seu artigo *Distribuição de Renda e Crescimento Econômico* cita Celso Furtado para mostrar que o alto grau de concentração de renda gerado no governo militar foi prejudicial ao desenvolvimento do país:

No livro intitulado "Um projeto para o Brasil", publicado em 1968, Celso Furtado discute como a elevada desigualdade da distribuição de renda no país condiciona um perfil da demanda global que inibe o crescimento econômico. Ele mostra como a tendência estrutural para a concentração da renda favorece o subemprego de fatores característicos das economias subdesenvolvidas. Assinala que a concentração da renda causa uma grande diversificação das formas de consumo de grupos privilegiados. Isso beneficia as indústrias produtoras de bens de consumo duráveis, mas as dimensões reduzidas do mercado de cada produto impedem o aproveitamento das economias de escala, fazendo com que estas indústrias operem com custos relativamente altos. Em outro trabalho publicado no mesmo ano, ao analisar as consequências da política econômica do governo militar instaurado pelo golpe de abril de 1964, ele afirma que "provocou-se maior concentração da renda... quando se tem amplamente reconhecido que o maior obstáculo ao desenvolvimento do país está na já excessiva concentração da renda (FURTADO, 1968, p. 19 apud HOFFMANN, 2001, p. 68).

De acordo com o texto "Anos 80" editado pelo BNDES, a economia na década de 1980 se deparava com uma inflação crescente. Os índices econômicos positivos conquistados na década anterior estavam estacionados e se iniciava a chamada "década perdida". O processo de substituição de importações como fonte de dinamismo para a economia estava esgotado. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) ganhou mais uma letra (BNDES) que significava cuidar também do social. O aumento do preço internacional do petróleo e a elevação dos juros no mercado do eurodólar abalaram o frágil equilíbrio das contas externas do país. Em 1983 o Presidente Figueiredo, já no final do governo militar, assinou carta de intenção com o Fundo Monetário Internacional onde o país se comprometia a cumprir metas ortodoxas de política monetária, fiscal, cambial e

tarifária, estabelecidas com a orientação do Fundo. O governo entendeu que sanaria seus problemas de caixa paralisando o setor produtivo. Resultado: em 1983 o PIB (Produto Interno Bruto) caiu 5% e houve um declínio de 7,3% na já combatida renda *per capita* do povo brasileiro (BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2002).

Foi nesse contexto econômico-financeiro que, após anos de resistência social à forte repressão do período da ditadura militar, numa rearticulação a partir dos anos 80, a sociedade civil passou a se expressar através das associações de bairro, sindicatos rurais e urbanos e organizações não-governamentais, protagonizando assim um período de transição do regime autoritário militar para a Nova República em 1985 sem, contudo, diminuir a força das classes conservadoras dominantes. A década de 1980 foi marcada pelo retorno gradual à democracia. A abertura política se concretizava, os brasileiros voltavam a escolher seus dirigentes, os políticos cassados regressavam ao país e à vida pública. Uma reforma partidária criou novas siglas, que expressavam o outro desenho das forças sociais (BRENNER, 2006, p. 16).

Brenner (2006), ao analisar os movimentos sócio-políticos no Brasil, chama a atenção para a reflexão de Octavio Ianni:

O Estado Brasileiro constitui-se de arranjos por cima, ou seja, arranjos oligárquicos e das elites dominantes que desde a Primeira República produzem um Estado o mais próximo possível de sua imagem e semelhança. Assim ocorreu na proclamação da República, no Golpe de 1930, no de 1964 e na Nova República. Entretanto, também houve mobilizações da sociedade civil que, se não conseguiram fazer um Estado identificado com os de baixo, conseguiram fazer pressões que impediram que o Estado fosse uma imagem perfeita das elites dominantes (IANNI, 2004 apud BRENNER, 2006, p. 14).

A Nova República (1985) promoveu a Constituinte, que representou um avanço na esfera política, pois novos sujeitos políticos exigiam novos direitos. O retorno da atividade partidária e a liberalização da organização sindical, segundo Oliveira (2002, p. 19), foi uma das poucas concessões das velhas elites às reivindicações dos movimentos sociais. A questão social passou a ser um tema central dos debates, e na visão de Octavio Ianni continua a ser um desafio para a Nova República:

Há processos estruturais que estão na base das desigualdades e antagonismos que constituem a questão social. Dentre esses processos, alguns podem ser lembrados agora. O desenvolvimento extensivo e intensivo do capitalismo, na cidade e no campo (...). As migrações internas movimentam trabalhadores em busca de terra, trabalho, condições de vida, de garantias e de direitos. (...) Assim como ocorre a metropolização dos maiores centros urbano – industriais, também ocorre a abertura e reabertura das fronteiras (...). Criam-se e recriam-se as condições de mobilidade social horizontal e vertical, simultaneamente às desigualdades e aos antagonismos (IANNI, 2004, p. 106).

Reconhecendo e buscando compensar as distorções e injustiças sociais históricas, a Constituição de 1988 – chamada Constituição-cidadã<sup>4</sup> – consagra a noção de que, além dos direitos políticos, os cidadãos brasileiros também têm direitos sociais, que vão desde o direito ao emprego e à educação até o direito à satisfação de suas necessidades na área da saúde e do seguro social.

Foi nesse movimento de idéias e reivindicações que emergiu a criação dos Conselhos<sup>5</sup> como gestores de políticas públicas, inaugurando o princípio da “gestão participativa” no Brasil, na tentativa de conciliar democracia e cidadania. Os Conselhos gestores tornaram-se espaços privilegiados, conferindo a participação paritária de representantes governamentais e não-governamentais, a exemplo dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, cuja atuação será objeto de nossa pesquisa, na medida em que vêm apresentando questões para a ação empresarial socialmente responsável.

Porém, pela análise de Ashley (2005, p. 67) pode-se inferir que o processo de globalização em termos da supremacia do mercado e encolhimento da autonomia dos Estados nacionais, - antes gestores do bem estar social -, veio na contramão desse processo brasileiro de busca de cidadania. Como diz a autora em relação à globalização, este processo, no Brasil, veio se consolidando com uma discussão ideológica que exigia o afrouxamento de barreiras políticas, jurídicas e culturais ao livre mercado com conseqüências indesejáveis para a questão social.

Denominado por alguns autores de *neoliberalismo* e utilizado com referência de ação por órgãos multilaterais (como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial), esse receituário vem pregando a redução

<sup>4</sup> “Repito: essa será a Constituição cidadã, porque recuperará como cidadãos milhões de brasileiros, vítimas da pior das discriminações: a miséria” Trecho do discurso pronunciado pelo Presidente Ulysses Guimarães, na Sessão da Assembléia Nacional Constituinte, em 27 de julho de 1988.

<sup>5</sup> Os conselhos gestores de políticas públicas são uma conseqüência do princípio da participação da sociedade civil na elaboração e implementação de políticas públicas relativas aos direitos sociais, estabelecido na Constituição Federal.



do aparelho e da ação do Estado, o equilíbrio fiscal, a abertura das economias nacionais à competição internacional, a submissão das mais diversas relações sociais aos condicionamentos e disciplina de mercado – o que, em geral, implica redução dos investimentos em políticas sociais e ambientais, flexibilização de diversos direitos, desregulamentação de diversos setores, privatização de serviços públicos e aumento de impostos (ASHLEY, 2006, p. 67).

De fato, o contexto neoliberal pós-Constituinte no Brasil, iniciado nos anos 1990, foi marcado pela afluência de vários processos, sem beneficiar o desenvolvimento social:

Abertura da economia; privatização das empresas estatais; crise política e econômica; fortalecimento da sociedade civil; maior envolvimento das ONG; busca e melhoria na qualidade dos processos de gestão das empresas nacionais – acompanhados de mudanças no mercado de trabalho, redução na capacidade de atuação do Estado e crescente envolvimento das empresas privadas em ações sociais. (...) No mercado de trabalho, destaca-se o crescimento da informalidade – provocado, principalmente, pela terceirização das atividades de produção e pelo aumento do desemprego, advindos, entre outros fatores, da introdução de novas tecnologias nas áreas da informação e da computação, o que contribui para reforçar a relação usualmente apontada entre globalização e exclusão social (PELIANO, 2001b, p. 19)<sup>6</sup>.

O processo chamado neoliberal de desregulamentação do Estado na economia brasileira, acreditava que o mercado se auto-regula, trouxe consigo a proposta de privatização das empresas estatais. O Programa Nacional de Desestatização (Lei Federal 8031 de 12 de abril de 1990, revogada pela Lei 9491 de 1997) foi justificado pelo governo Fernando Henrique Cardoso, entre outros pontos, como uma necessidade para gerar recursos de investimento no social ou de infraestrutura absolutamente prioritários. Após a privatização das empresas de setores importantes, tais como o siderúrgico, comunicação e bancário, o conjunto da população não foi beneficiado com a aplicação, em áreas sociais, dos recursos captados. Ao contrário, ainda que o Plano Real tenha trazido uma estabilidade monetária, o que se viu foi o achatamento salarial, o desemprego, o crescimento da informalidade do trabalho, o crescimento da dívida interna:

Quando o neoliberalismo e a reestruturação produtiva – duas peças do mesmo complexo – aqui foram implantados, fez-se o desastre. A reestruturação alterou profundamente o mundo da materialidade – empresa enxuta, concentração, oligopolização, monopolização, sob o comando da

---

<sup>6</sup> PELIANO, Anna Maria T. Medeiros (Coord.). **Bondade ou interesse?** Como e por que as empresas atuam na área social. Brasília, DF: IPEA, 2001b.

financeirização. O neoliberalismo criou esse ideário de que era preciso privatizar e “modernizar”. Privatizou-se tudo. Até o setor bancário, que era estatal e nacional, hoje é menos estatal e muito menos nacional. (...) Depois desse desmonte, é evidente que as condições de penúria da classe trabalhadora são imensas. Bastaria dizer que temos mais de 50% dos trabalhadores na informalidade (...) Não tivemos uma reforma agrária que modernizasse a estrutura rural brasileira. Nossa modernização agrária veio pela via conservadora, preservando a estrutura concentrada da terra (ANTUNES, 2007, p. 6).

Chega-se então uma constatação: o Brasil não é um país pobre, mas tem um número excessivo de pobres. Diz Henriques (2005) que, apesar do alto grau de desenvolvimento, que o coloca entre as onze maiores economias do mundo, apesar da renda *per capita* de sua população ser superior à de 75% da humanidade, 53 milhões de brasileiros vivem na pobreza. Pior, diz ele, desse enorme contingente, 22 milhões, encontra-se em condições de miséria. E questiona: o que explicaria esse paradoxo? O Brasil tem uma das mais elevadas desigualdades de renda do mundo, e aqui, a desigualdade de renda é tal que a posição do Brasil em termos de justiça social está muito distante de qualquer padrão reconhecível como razoável no cenário mundial. Fosse a desigualdade de renda condizente com o grau de desenvolvimento do país, haveria em torno de 60% de pobres a menos no Brasil. Porém, o autor verifica que, há pelo menos 30 anos, os 10% mais ricos da população apropriam-se de cerca da metade do total de renda das famílias, enquanto que, no outro extremo, os 50% mais pobres detêm pouco mais de 10% da renda. Para reverter esta situação é preciso ter a plena consciência de que a maior doença do Brasil é a desigualdade para daí partir para a construção política de um projeto de desenvolvimento tendo como eixo a justiça social e a erradicação da pobreza. A pobreza é uma doença já crônica que desafia governos e que apesar de estar visível nas ruas das grandes cidades, em concentração populacional cada vez maior, não demonstra ser a maior preocupação por parte dos formuladores e gestores das políticas públicas. Os pobres passam invisíveis aos olhos dos gestores das políticas públicas e da classe média que está na faixa das pessoas mais ricas do país segundo a estatística oficial. (HENRIQUES, 2005).

Outra grave constatação de Ricardo Henriques é a sensação de naturalidade frente às condições desiguais e injustas no Brasil, assim percebidas devido a sua longa estabilidade:

As origens históricas e institucionais da desigualdade brasileira são múltiplas, mas sua longa estabilidade faz com que o convívio com ela passe a ser encarado, pela sociedade, como algo natural. (...) A desigualdade tornada uma experiência natural não se apresenta aos olhos da nossa sociedade como um artifício. No entanto, resulta de um acordo social excludente, que não reconhece a cidadania para todos, onde a cidadania dos incluídos é distinta da dos excluídos e, em decorrência, também são distintos os direitos, as oportunidades e os horizontes (HENRIQUES, 2005, p. 15).

Na análise de Draibe (2002), o Brasil trouxe para o novo século uma das mais desiguais estruturas sociais entre os países de médio e alto desenvolvimento econômico e um sistema de proteção social incompleto, frágil, incapaz de afetar positiva e significativamente os indicadores de desigualdade e exclusão social.

(...) os duros indicadores de pobreza e desigualdade apontam para os severos limites das políticas sociais, que esbarram em fenômenos estruturais de secular duração, agravados pelo desemprego, pela instabilidade do trabalho e pela redução da renda das famílias. (...), quando o meio econômico em que operam é o do baixo crescimento, (...) e de restrições fiscais tão duras, situação que fragiliza a elas próprias, as políticas sociais, mesmo quando melhoradas e aperfeiçoadas por reformas (DRAIBE, 2002, p. 2).

Isso quer dizer que no limiar do século XXI o Brasil não é um país pobre, mas extremamente injusto e desigual, com uma imensidão de pobres. A desigualdade encontra-se na origem da pobreza e combatê-la torna-se um imperativo imprescindível num projeto de sociedade que deve enfrentar o desafio de combinar democracia com eficiência econômica e justiça social (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2001, p. 23).

A redução da desigualdade vem sendo compreendida como uma condição importante para promover o desenvolvimento econômico e parece haver um consenso no Brasil de que essa redução é um objetivo em si mesmo, indispensável para que se possa reduzir mais rapidamente a pobreza (HOFFMANN, 2001, p. 72).

## 2.2 O TEMA DA POBREZA E EXCLUSÃO NO BRASIL, NO SÉCULO XXI

Hoje, o tema da pobreza aparece no primeiro plano, requerendo atenção imediata e definindo o foco a partir do qual os demais temas das ciências sociais se estruturam. Esta não é, somente, uma mudança de perspectiva conceitual, mas tem implicações muito concretas, que vão desde as

políticas de financiamento para a pesquisa de agências e fundações públicas, nacionais e internacionais, até a própria agenda política brasileira, como vimos na eleição presidencial de 2002 (SCHWARTZMAN, 2004, p. 7).

Parecendo inverter a tendência histórica do país que sequer alcança o padrão reconhecível no cenário mundial como razoável em termos de justiça distributiva, a pobreza e a exclusão social passaram a ser temas dominantes no Governo Lula, nos discursos, campanhas e formulação de políticas sociais.

Até há quase 20 ou 30 anos, os temas que preocupavam os cientistas sociais eram referentes ao desenvolvimento econômico, à modernização, à participação política, à democracia e à mobilidade social. Hoje, o tema dominante é o da pobreza e da exclusão social. Não é que os temas da pobreza e da exclusão não estivessem presentes no passado, mas eles eram vistos como uma decorrência de problemas (...). (SCHWARTZMAN, 2004, p. 7).

A consciência internacional já havia pautado este tema na Declaração do Milênio, onde o Brasil é signatário, com outras 190 nações. Elaborado no ano 2000, na Organização das Nações Unidas (ONU), o documento tem por objetivo firmar o compromisso dos países com a erradicação da pobreza em 25 anos. A meta da Declaração não se restringe apenas à renda, mas à diminuição das desigualdades que levam e reforçam a miséria e impedem o acesso da população - independente de gênero, raça, credo, etnia - à saúde, à educação, ao saneamento básico e ao mercado de trabalho (PNUD s/data).

Alesina e Perrotti (1994 apud HOFFMANN, 2001, p. 72) se fundamentam nos dados internacionais para sustentar a tese de que a desigualdade elevada causa instabilidade sócio-política, a qual, por sua vez, dificulta o crescimento econômico. Embora haja efeitos diretos na forma da distribuição da renda sobre o crescimento econômico, a relação entre essas variáveis seria devida, pelo menos em parte, ao fato de maior desigualdade favorecer maior instabilidade político-social.

No Brasil, já não se pode mais ignorar dados como os da pesquisa de Barros, Henriques e Mendonça (2001), editada pelo IPEA, que trouxe para discussão o tema “A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil”, investigando a existência de famílias que vivem com renda familiar per capita inferior ao nível mínimo considerado necessário para satisfazer suas necessidades essenciais.

De acordo com os dados coletados nas PNADs 1997/99, cerca de 14% da população brasileira em 1999 vivia em famílias com renda inferior à linha de

indigência e 34% em famílias com renda inferior à linha da pobreza, o que significou que 22 milhões podem ser classificados como indigentes e 53 milhões como pobres. (...) A magnitude da pobreza, mensurada tanto em termos do volume e da percentagem da população como do hiato de renda, apresenta, na segunda metade da década de 90, uma tendência de um novo patamar inferior ao observado desde o final dos anos 70. Isso indica, sem dúvida alguma, uma melhora aparentemente estável no padrão da pobreza, mas esse valor continua moralmente inaceitável para a entrada do Brasil no próximo século (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2001, p. 4).

Entre tantos desafios, haverá um foco principal para a intervenção social? Cabe aqui citar Furtado (1968) referindo-se à necessidade de um projeto de autotransformação social que conjugue as duas dimensões do desenvolvimento – a econômica e a cultural:

O ponto de partida do estudo do desenvolvimento deveria ser não a taxa de investimento, ou a relação produto-capital, ou a dimensão do mercado, mas sim o horizonte de aspirações da coletividade em questão, considerada esta não abstratamente, mas como um conjunto de grupos ou estratos com perfil definido, assim como o sistema de decisões que prevalece na sociedade e os fatores limitantes que escapam ao poder interno de decisão. O desenvolvimento é a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade em função de objetivos que se propõe alcançar essa sociedade. O primeiro problema é definir o campo das opções que se abre à coletividade. Em seguida se apresenta o problema de identificar entre opções aquelas que se apresentam como possibilidade política, isto é, que correspondendo a aspirações da coletividade, podem ser levadas à prática por forças políticas capazes de exercer um papel hegemônico no sistema de poder (FURTADO, 1968, p. 19).

Que efeitos se constatarem das políticas sociais implementadas nos últimos anos, onde o Programa Bolsa Família é o de maior envergadura? O programa Bolsa Família é “uma forma de investimento em capital humano”, segundo o Banco Mundial, um de seus apoiadores:

Transferências condicionais de renda fornecem dinheiro diretamente aos pobres, via um "contrato social" com os beneficiários - por exemplo, manter as crianças na escola, ou levá-las com regularidade a centros de saúde. Para os extremamente pobres esse dinheiro provê uma ajuda de emergência, enquanto as condicionalidades promovem o investimento de longo prazo no capital humano (LINDERT; HOBBS; BRÉRE, 2007, p. 6).

Embora não seja um programa aceito pela unanimidade da sociedade brasileira, já foram registrados, segundo o Banco Mundial, resultados mensuráveis positivos no consumo de alimentos, na qualidade da dieta e no crescimento das crianças.

Um relatório de prestação de contas do governo federal para o Centro Internacional de Pobreza da ONU, em agosto de 2007, mostrou que houve uma redução significativa do número de cidadãos que vivem em pobreza extrema, ou seja, com renda de menos de R\$ 40,00 *per capita* por mês. Em 1990 eram 12,2 milhões de brasileiros em situação de extrema pobreza e em 2005, 7,5 milhões de cidadãos permaneciam neste estágio (4,2% da população do país), o que representou uma queda de 4,7 milhões de pessoas. A distribuição da renda também melhorou: a parcela apropriada pelos 20% mais pobres cresceu de 2,3% para 2,9% em 2005; e a parcela dos 25% mais ricos caiu de 64% para 61% (BARROS; HENRQUES; MENDONÇA, 2007).

Tais resultados suscitam debates, ora realçando, ora problematizando o seu alcance. Para Marcelo Néri, do setor de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, “apesar do parâmetro usado pelas Nações Unidas ser muito baixo (R\$ 40,00), a redução da pobreza pela metade é louvável”. Na opinião de Luis Henrique Proença Soares, então Presidente do IPEA, a queda contínua da concentração da renda no país vem sendo observada no passar dos últimos anos (de meados da década de 1990 até 2005), sendo que, em 2005, a desigualdade alcançou o menor nível das últimas três décadas. No entanto, ele conclui, “apesar dos avanços, a concentração da renda brasileira ainda é extremamente alta, encontrando-se o Brasil entre os países com mais elevados níveis de desigualdade” (SOARES, 2003a, p. 8). Para Barros, Henriques e Mendonça (2001, p. 107) mesmo com um ritmo mais acelerado de queda da desigualdade de renda, ainda seriam necessários mais de vinte anos para alcançar um nível similar ao da média dos países com o mesmo grau de desenvolvimento que o nosso.

Podemos inferir que, se a política do governo atual de investir principalmente na Bolsa Família resultou em uma redução da pobreza, ainda que os números mostrem que essa política serve para atenuar os problemas dos bolsões de pobreza, onde a desintegração social chegou a um nível de qualidade de vida insuportável, seria ainda preciso uma política de maior alcance para que o país obtivesse reduções sustentáveis e continuadas da desigualdade, com melhoras no bem estar social. Não há no Relatório menção de significativos investimentos, no longo prazo, em educação, saúde, saneamento, geração de renda e possibilidades de emprego que representassem uma abertura significativa do “campo das opções que se abre à coletividade” a que se referia Celso Furtado na citação acima.

Somente assim se reverteria, desde a raiz, um dos sintomas mais evidentes da pobreza e do risco quanto ao futuro – a exclusão de crianças e jovens de processos onde possam crescer com integridade, com o sentimento de terem uma comunidade para sua realização como pessoa e cidadãos plenos. São estes dados da exclusão de jovens que serão especificados no próximo item.

### 2.2.1 A situação dos jovens brasileiros

O Brasil tem hoje 61 milhões de crianças e adolescentes. O fato de ser filho de mãe com menos de um ano de estudo aumenta em sete vezes a possibilidade de viver em uma família com rendimento abaixo da linha de pobreza. O fato de nascer negro aumenta em 2 vezes, e a baixa renda não é a única forma de exclusão. Ter uma deficiência, por exemplo, aumenta em quase 4 vezes a possibilidade de um adolescente chegar aos dezessete anos ainda analfabetos (UNICEF, 2003, p. 1).

A consciência nacional quanto ao risco das futuras gerações se expressa cotidianamente em relatórios de organizações internacionais, como a UNICEF, UNESCO e Banco Mundial, mas também na imprensa.

Se ganharmos todas as batalhas, menos a da educação, perderemos a guerra. Se tivermos os melhores fundamentos macroeconômicos, mas os jovens não entenderem o que lêem, não haverá futuro. A educação é a mãe de todas as lutas. Uma economia em recessão pode se recuperar mais adiante, pelo próprio movimento dos ciclos; perder os cérebros de uma geração inteira é fatal (LEITÃO, 2007, p. 32).

A erradicação do analfabetismo, a melhoria da qualidade da educação, a redução da vulnerabilidade ambiental, a diminuição dos conflitos sociais e da violência, a promoção da diversidade cultural e a generalização do acesso às novas tecnologias da informação e da comunicação são algumas das inúmeras áreas carentes de promoção social. O relatório “Jovens em situação de risco no Brasil” elaborado pelo Banco Mundial (2006) conclui que os jovens brasileiros vão pouco à escola, recebem ensino de baixa qualidade e têm mais dificuldades do que em qualquer outro país da América Latina para conquistar o primeiro emprego. E afirma ser esta uma das causas porque matam e morrem mais, estão perto das drogas e iniciam a vida sexual cada vez mais cedo. O artigo de Gripp (2007) mostra dados da Secretaria Nacional de Juventude indicando que hoje 9,5 milhões de jovens com

idades entre 15 e 29 anos não estudam e estão desempregados, sendo que 4,5 milhões não chegaram a concluir o ensino fundamental. Nessa mesma linha, o estudo “Vivendo a escola – um estudo etnográfico sobre o sucesso e o fracasso escolar” coordenado pela UNESCO (2005), em parceria com o governo federal, mostra que 82,4% dos alunos do ensino fundamental que são reprovados se culpam pelo fracasso nos estudos. No entanto, o estudo revela que, entre muitos outros fatores, o destaque fica por conta da falta de motivação dos professores, da pouca infra-estrutura das escolas e pelo fato de as instituições de ensino não levarem em conta a realidade pessoal e familiar do estudante (crianças de até 10 anos de idade)<sup>7</sup>.

Alarmantes são os dados sobre a juventude desocupada. O Relatório de Desenvolvimento Juvenil 2007 mostrou que quase sete milhões de brasileiros de 15 a 24 anos, o equivalente a 19,9% da população nessa faixa etária, não estudam e não trabalham. De acordo com o sociólogo Waiselfisz (2007), coordenador do estudo, sete milhões de jovens não têm ocupação.

Em 2006, segundo pesquisa a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE, 29,3% dos jovens somente estudavam, enquanto outros 17,7% estudavam e trabalhavam. Ao todo, adianta Jacobo, eram 46,9% na escola ou na faculdade – outros 33,1% só tinham emprego. Quem não fazia uma coisa e nem outra, tinha, em média, menos anos de estudo e menor renda familiar, ou seja, era mais pobre. Por consequência, o mercado de trabalho hoje, não seleciona, mas elimina. A demanda por profissionais qualificados encontra jovens pouco instruídos, sem capacitação e experiência em muitos sentidos. Muitos jovens manipulam computadores, mas não sabem interpretar números; outros não sabem interpretar o que lêem.

Para Sonia Rocha, do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade – IETS (2007), o Brasil está no momento no pico da população em idade ativa, no estágio do denominado bônus demográfico, ou seja, quando mais gente trabalhando pode significar mais riqueza sendo gerada e maior crescimento econômico, desde que haja qualificação e emprego para esses profissionais. Ocorre que o mercado de trabalho simplesmente não incorpora mais quem tem menos de oito anos de estudo: em 1997, esses profissionais eram 42,9 milhões; em 2005, o número recuou para 41,7 milhões. A tendência é que a exigência mínima de qualificação passe a ser o

---

<sup>7</sup> BRÍGIDO, Carolina. **1h Estudantes se culpam por reprovação**. Jornal O Globo, 26 jun. 2007. O país.



ensino médio completo, que hoje são 12 anos de estudo. Há, portanto uma perspectiva de exclusão no mercado de trabalho já evidente. A taxa de desemprego em 2005 de jovens de 18 a 25 anos foi de 17,1%. Deste contingente, 31,5% são pobres e 12,5% não pobres. A taxa de desemprego de adultos com mais de 26 anos foi de 5,8%, sendo que entre pobres a taxa foi de 14,8%, e entre não pobres de 3,5%<sup>8</sup>.

A grave situação exposta neste capítulo expressa o grande desafio intelectual, político e ético da sociedade brasileira: responder aos que desejam e imaginam um crescimento econômico vinculado a políticas públicas de promoção para o desenvolvimento social com cidadania plena: “Talvez a sociedade brasileira possa ousar, com responsabilidade, definindo a busca de maior equidade social como elemento central de uma estratégia de combate à pobreza” (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2001, p. 21).

Henriques (2005, p. 25) ao reconhecer o paradoxo de que o Brasil tem uma das mais elevadas desigualdades de renda apesar de não ser um país pobre, aponta que:

Superar a desigualdade passa pela compreensão de seu caráter histórico, pela constatação de que ela é fruto de uma construção econômica, social e política deliberada. Há de se promover uma ampla conscientização da desigualdade como resultante de um acordo social excludente, que não reconhece a cidadania para todos. Um acordo social e excludente em que direitos, oportunidades e horizontes são distintos para incluídos e excluídos.

Camarotti e Spink (2003, p. 17) defendem que “pobreza não é e nunca foi um fenômeno homogêneo”.

À medida que os fios da trama da renda, do emprego, da provisão e acesso aos serviços públicos se interpenetram e se cruzam com as barreiras e os bloqueios ao exercício da cidadania de diferentes grupos sociais, a definição e a compreensão em torno da pobreza mudam, bem como os programas, as políticas e os projetos a serem implementados para a sua erradicação. Falar em pobreza é argumentar sobre a incapacidade de uma sociedade de assumir como tarefas cívicas obrigatórias a redução das desigualdades, o aumento das oportunidades e a redistribuição das riquezas. Hoje o problema não está em descobrir o que causa e gera a pobreza, mas em identificar os múltiplos fatores, sejam culturais, econômicos ou sociais, que estão impedindo sua erradicação – e agir sobre eles.

---

<sup>8</sup> RODRIGUES, Luciana; RIBEIRO, Fabiana. Economia. **Jornal O Globo**, 6 dez. 2007. Economia, p. 28.

Qual a responsabilidade empresarial neste contexto? Pela Constituição Federal as políticas públicas devem dar atenção prioritária a este contingente da população brasileira.

Os próximos capítulos apresentam pontos principais do debate sobre Responsabilidade Social nas Empresas, sobre o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente como opção de Investimento Social Privado Corporativo e um resumo do arcabouço jurídico que garante a proteção integral à criança e ao adolescente.

### **3 RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL – A EXIGÊNCIA ÉTICA DE NOVAS CONDUTAS EMPRESARIAIS**

Este capítulo é voltado ao tema da Responsabilidade Social Empresarial, sua definição e evolução, abordando seus defensores e críticos e apresentando o debate presente nas empresas de relevo. Aponta a questão como desafio ético e como tema da Sociologia da Empresa. Será apresentada também uma descrição do debate em torno do conceito de investimento social corporativo que veio substituir a filantropia empresarial e desafiar as formas de gestão desse investimento no sentido de combinar interesses empresariais e benefícios sociais.

#### **3.1 O DEBATE SOBRE A RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL (RSE) NO BRASIL**

Uma extensa literatura tem se dedicado ao estudo da Responsabilidade Social Empresarial (RSE) em âmbito internacional e nacional. O tema no Brasil não é recente; entretanto, é a partir dos anos 1990, com o incremento do processo da globalização na economia, que a discussão em torno da temática da RSE tomou maior expressão, mobilizando o meio acadêmico e empresarial nas diferentes concepções do assunto.

Ao consolidar um novo paradigma técnico-econômico, a dinâmica de desenvolvimento da economia mundial gerou um processo de desemprego crescente e a escalada da pobreza (SIBRANDJI, 2004, p. 14). Novos modelos de gestão implantados pelas grandes empresas (notadamente as transnacionais) contribuíram para o aumento do número de desempregados e para a proliferação de condições de trabalho precárias. Os sindicatos dos trabalhadores viram os seus poderes de barganha diminuir e foram obrigados a rever sua política de negociação (SIJBRANDIJ, 2004, p. 31).

A redução da ação do Estado e o concomitante triunfo do neoliberalismo deixaram a empresa em situação vulnerável diante das críticas consistentes da

sociedade, ameaçada pela avalanche do desemprego, pela informalidade do trabalho, redução do bem estar social, concentração de renda, o conseqüente aumento da desigualdade social e a desesperança do jovem diante do mercado de trabalho escasso e exigente de maior qualificação, além do crescimento da corrupção (ASHLEY, 2006, p. 67).

É neste contexto que o movimento da responsabilidade social assume a forma de uma resposta às críticas, ao mesmo tempo em que tenta firmar novos compromissos, mais adequados às condições econômicas contemporâneas. Assim, a responsabilidade social insere-se entre as diversas iniciativas reativas, dirigidas à necessidade de cunhar um novo espírito capitalista, no intuito de despertar um compromisso que não seja apenas material para manter seu poder de mobilização. Ela surge como uma forma contemporânea de conter o ímpeto desmedido pelo lucro individual socialmente auto-destrutivo (ASHLEY, 2006, p. 68).

A RSE passa a ser uma exigência de conduta empresarial como contrapartida a esse processo abrupto e perverso para o desenvolvimento social e, ao mesmo tempo, uma forma de legitimar as ações empresariais excludentes e predatórias. A redução do papel do Estado na formulação e implementação das políticas públicas levou empresas e organizações não governamentais a tomarem decisões mais consistentes diante da crise social e ambiental no Brasil.

Na análise de Torres (2005, p. 97) o movimento pela responsabilidade social no nosso país aconteceu por pressões de algumas instituições da sociedade – associações ligadas à igreja católica, sindicatos e ONGs – levando empresas de grande porte a responderem de forma variada às demandas sociais emergentes na década de 1990.

Em decorrência, algumas dessas empresas apropriaram-se deste discurso social e passaram, ao mesmo tempo, a influenciar outras corporações, companhias e organizações a adotarem ou reproduzirem estes discursos e práticas. Ou seja, idéias e ações na área social e ambiental realizadas por grandes empresas passaram a ser divulgadas e incentivadas como boas e positivas, assumindo, muitas vezes, um caráter de exemplaridade e padrão para outras corporações. O enfraquecimento das ações do Estado, na área social foi possivelmente um dos fatores que levou as empresas – conduzidas por uma racionalidade utilitarista e motivadas por interesses meramente privados de maximizar lucros e minimizar prejuízos – a começarem a ocupar, gradualmente, o espaço de atuação social e ambiental muitas vezes relegado. Por outro lado, alguns empresários começaram a perceber, também, que a possibilidade de perder investidores e parte dos consumidores mais ativos e conscientes – optando por outra empresa ou marca considerada mais ambientalmente e/ou socialmente responsável – poderia significar, a médio e longo prazo, a ruína da marca ou imagem corporativa (TORRES, 2005, p. 97-98).

A crescente conscientização do papel social da empresa estaria revelando o que aponta Kirschner (2006 apud COSTA, 2006, p. 18). a empresa é uma micro-sociedade, uma instituição com uma função dentro de uma coletividade, pois estabelece um conjunto de relações com a sociedade civil organizada, com o Estado e com a Nação.

Pela ótica da sociologia, as empresas são construções sociais no sentido clássico do termo, e questões como eficiência, competitividade e qualidade podem ser vistas a partir do papel social que cabe às empresas assumir em tempos de globalização e reformas para o mercado (KIRSCHNER, 2006 apud COSTA, 2006, p. 18).

Numa visão cidadã, Bernardo Toro (2007), filósofo e educador colombiano, conhecido por sua visão humanista na RSE, considera empresa socialmente responsável aquela que compartilha da vida e da história da sociedade na qual está inserida. Para ele, o objetivo da RSE é que a empresa se comporte como um cidadão corporativo:

Quer dizer que a empresa, quando se instala em uma localidade, deve aceitar estar na história da comunidade, aceitar seus altos e baixos. Ela não pode estar ali apenas para fazer seu negócio e depois ir embora: precisa criar uma história com aquela comunidade. É um conceito absolutamente diferente e bastante avançado sobre responsabilidade social. É assim que podemos definir uma empresa responsável, porque eu sou responsável com você se sou capaz de compartilhar sua história. Se entro apenas tangencialmente nela, estou fazendo apenas um encontro estratégico, mas não um encontro histórico (TORO, 2007).

Nesse sentido, o sociólogo Hebert de Sousa, fundador Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE <sup>9</sup>, em artigo no livro “O Empresário e o Espelho da Sociedade” (JOIA, 1994) é bastante eloqüente:

Toda grande empresa é, por definição, social. Ou é social ou é absolutamente anti-social e, portanto, algo a ser extirpado da sociedade. Uma empresa que não leve em conta as necessidades do país, que não leve em conta a crise econômica, que seja absolutamente indiferente à miséria e ao meio ambiente, não é uma empresa, é um tipo de câncer (SOUSA; JOIA, 1994, p. 22).

---

<sup>9</sup> VER: <http://www.ibase.br> - O movimento de valorização da responsabilidade social empresarial ganhou forte impulso no trabalho IBASE, principalmente na divulgação do Balanço Social.

Pode-se perceber, então, que o debate em torno da RSE revela uma multiplicidade de aspectos e conflitos éticos contemporâneos.

Responsabilidade social significa algo, mas nem sempre a mesma coisa para todos. Para alguns, ela representa a idéia de responsabilidade ou obrigação legal; para outros, significa um comportamento responsável no sentido ético; para outros, ainda, o significado transmitido é o de 'responsável por'; muitos, simplesmente, equiparam-na a uma contribuição caridosa; outros a tomam pelo sentido de socialmente consciente (VOTAW, 1975 apud DUARTE; DIAS, 1986, p. 55).

O conceito de Responsabilidade Social Empresarial tem sido usado algumas vezes de uma forma pouco eficiente, que acaba por minimizar ou fragilizar o impacto positivo que as empresas poderiam produzir perante a sociedade, com perda de tempo trabalhado e de recursos financeiros. Os autores Porter e Kramer (2006) publicaram um artigo polêmico no sentido de esclarecer dúvidas e criar possíveis cenários para o gestor da empresa tomar a decisão de atuar na RSE com maior confiança de ter um resultado eficaz na sua ação. Logo no começo fazem esta simples anotação:

Se as empresas realizassem investimentos no campo da RSE usando as mesmas estruturas que guiam as escolhas mais importantes de seus negócios, elas descobririam que Responsabilidade Social pode ser muito mais que um custo, uma obrigação ou uma obra de caridade - pode ser uma fonte de oportunidade, de inovação e de vantagem competitiva (PORTER; KRAMER, 2006, p. 1).

O tema carrega conflitos e sua conceituação está longe de ser consensual. Costa (2006, p. 101) chama atenção para o fato do tema da RSE estar em “moda”:

Alguns trabalhos mostram uma multiplicidade de definições e práticas empresariais que muitas vezes são contraditórias, incongruentes e divergentes. Além de não haver homogeneidade no pensamento empresarial sobre o que seja responsabilidade social empresarial, este movimento está impregnado de retóricas, discursos e ideologias. E por estar em pleno curso e em ebulição, torna-se difícil fechar um conceito definitivo de responsabilidade social empresarial. (...).

O mundo empresarial dos negócios, na visão de Ashley (2006), também vê a RSE como uma nova estratégia para maximizar seu lucro e potencializar seu desenvolvimento, e isso decorre da maior da maior conscientização dos consumidores que, conseqüentemente, procuram produtos que sejam geradores de melhorias para o meio ambiente e para a comunidade, valorizando aspectos éticos

inerentes à cidadania. Desta forma, acredita a autora, quanto mais consciência os consumidores possuírem; quanto mais capazes de exercer cidadania eles forem, maior será a exigência pela prática de ações de RS, e pelo desenvolvimento, por parte da empresa, de estratégias competitivas socialmente corretas, ambientalmente sustentáveis e economicamente viáveis.

A mudança de postura em relação ao papel e função social das empresas que transcende os requisitos legais e regulatórios, - ou seja, as ações e atitudes voluntárias, no âmbito da RS -, tiveram um forte opositor: o economista liberal e defensor do fundamentalismo de livre mercado Friedman (1985). Durante décadas, defendeu um governo constitucionalmente limitado no seu papel, garantindo apenas a estabilidade monetária, as liberdades econômicas e políticas, o Estado de direito, a democracia representativa e o direito de propriedade. Na sua abordagem Friedman defende que a busca e o alcance de um bom resultado financeiro é a principal função social da empresa. No seu artigo na revista do New York Times (1970) afirmou categoricamente que a única responsabilidade social das empresas era gerar lucro para seus acionistas, dentro das regras da sociedade. Para ele, a responsabilidade social desvirtuava as empresas por vários motivos, sendo o principal deles o fato de os acionistas serem aqueles que devem decidir como usar o dinheiro das empresas, e não os gestores, pois que estes estariam fazendo nada mais que “caridade com o dinheiro dos outros”. Além do mais, as empresas não são especialistas em gestão social e poderiam estar sendo ineficientes na utilização dos recursos para o social. Friedman argumenta ainda que a direção corporativa, como agente dos acionistas, não tem o direito de fazer nada que não atenda ao objetivo de maximização dos lucros, mantidos os limites da lei.

O ponto central do argumento da função institucional está em que outras, como governo, igrejas, sindicatos e organizações sem fins lucrativos, existem para atuar sobre as funções necessárias ao cumprimento da responsabilidade social corporativa. Gerentes de grandes corporações não têm competência técnica ou mandato para tais atividades, que constituem uma tarifa sobre o lucro dos acionistas (FRIEDMAN, 1985 apud ASHLEY, 2005, p. 48).

Henderson (apud COSTA, 2006) vai ao encontro da visão de Friedman ao afirmar que é incumbência do Estado e dos governos e não das empresas e dos gestores decidirem o que é do interesse público e quais as medidas a tomar para que a busca da maximização do lucro pelas empresas contribua para servi-lo. Seu

argumento aponta para a preocupação de que o mercado dos países pobres assume custos adicionais exigidos por padrões internacionais, prejudicando esses países na concorrência e piorando o desenvolvimento global da economia.

A noção de que a Responsabilidade Social exclui a maximização dos lucros mostra-se inconsistente, conforme a crítica de Druker (1992) ao pensamento de Friedman. Para ele, a lucratividade e responsabilidade são, sim, compatíveis, e é possível converter responsabilidades sociais em oportunidades de negócios. Isto viabilizaria transformar o problema social numa oportunidade e num benefício econômicos, em mais capacidade produtiva, em maior competência humana, em empregos bem remunerados e em riqueza (BORGER, 2008).

Será que Milton Friedman, ao formular a sua famosa frase – ‘a única responsabilidade social da empresa é gerar emprego para a sociedade e lucro para os acionistas’ – não terá prestado uma grande contribuição ao movimento da RSE? (AUSTIN apud YOUNG, 2006, p. 25).

Assim James Austin<sup>10</sup> iniciou seu discurso na III Conferência Interamericana Internacional sobre Responsabilidade Social na Empresa. Austin conclui: - *sim*, pois ao colocar em prática a visão limitada e não sistêmica desta assertiva, líderes empresariais e acadêmicos tiveram que avançar na agenda daqueles que agregam valor à empresa e a tornam mais competitiva. Com isso, reescreveram a frase desse ‘papa’ da escola de Chicago. Pois se a empresa socialmente responsável é aquela cuja única finalidade é distribuir lucros, quanto mais socialmente responsável ela for, maior valor gera, inclusive para seu público interno e para seus acionistas (AUSTIN, apud YOUNG, 2006, p. 26).

Borger (2008) reforça a importância da RSE chamando a atenção para a atuação orientada para a responsabilidade social, afirmando que isso não implica em abandonar os objetivos econômicos e deixar de atender aos interesses de proprietários e acionistas.

Uma empresa é socialmente responsável se desempenha seu papel econômico na sociedade produzindo bens e serviços, gerando empregos, retorno para seus acionistas dentro das normas legais e éticas da sociedade. Mas cumprir o seu papel econômico não é suficiente; a gestão das empresas é responsável pelos efeitos de sua operação e atividades na sociedade (BORGER, 2008, p. 6).

---

<sup>10</sup>Professor James Austin, da Harvard Business School.



Existe de fato a preocupação humanitária, o que mostra uma mudança na escala de valores além da preocupação principal de gerar lucros para os investidores, pagar impostos e cumprir a legislação (FERREL; FRAEDRICH FERREL, 2001), sinalizando uma mudança de mentalidade quanto ao Estado ser o verdadeiro e único responsável pela gestão das políticas públicas no campo social. A empresa que gera lucro estaria promovendo o bem estar social através da produção e oferta no mercado de produtos e serviços de qualidade, garantindo empregos e salários para os trabalhadores, além dos benefícios para toda a sociedade, por meio de impostos e taxas pagas ao governo. Mas também passaria a ser *atores sociais* e a contribuir no campo das políticas públicas de combate à pobreza, ações sociais de caráter público, sem com isto eliminar ou reduzir o papel do Estado na implementação das políticas sociais.

Na concepção de Pelliano (2001), existem algumas razões para os gestores de empresas atuarem socialmente fora da “planta da fábrica”.

Questões de foro íntimo, como o espírito humanitário, influenciam, e muito, o envolvimento dos empresários no atendimento social. No entanto, fatores de caráter filantrópico não são suficientes para explicar o crescente envolvimento dos empresários nesta área. No mundo globalizado, a questão da responsabilidade social surge como um fator de competitividade, ou seja, empresas ativas socialmente melhoram sua imagem junto aos seus consumidores, melhoram o relacionamento com as comunidades vizinhas e percebem ganhos de produtividade de seus trabalhadores. Além desses fatores, também existe uma pressão da sociedade para que as empresas invistam mais no social (PELLIANO, 2001a, p. 33).

Por fim, existem críticas de que as empresas, através da RSE, estariam adotando um discurso inverossímil ao propagar um comportamento ético incompatível com a realidade no mercado globalizado, altamente competitivo, pois os fluxos financeiros inter-mercados de capitais globais não geram emprego, - ao contrário, só acumulam ganhos de capital - se adotarem tecnologias que geram desemprego:

Nas relações que envolvam a atuação das empresas, o marco da relação com as pessoas não é o da cidadania ou mesmo a busca de equidade na sociedade, que seria o papel fundamental do Estado, mas sim o das relações de consumo, mercado, produto. Ou seja, o das relações privadas e mercadológicas que promovem, por princípio, a desigualdade (TORRES, 2005, p. 99).

No amadurecimento deste processo, alguns gestores empresariais vislumbraram, na prática da responsabilidade social, uma grande oportunidade e estratégia empresarial, que além de gratificante aos seus realizadores e idealizadores, tornou-se garantia de lucro e sobrevivência a longo prazo, prosseguem na sua análise. “Em síntese, a chamada RSE tornou-se um diferencial para as empresas no mercado e uma estratégia para garantir competitividade e lucro a longo prazo” (KOTLER, 1997 apud TORRES, 2005, p. 100).

Ressalte-se que o debate crítico revela um paradoxo a ser enfrentado, pois é um sinalizador para a questão da ética empresarial: já não é mais possível uma neutralidade ética na aplicação de tecnologias e processos que geram exclusão. A opção pela responsabilidade social torna-se um desafio, uma proposta possível, quase um imperativo ao fundamentar uma ética para a economia globalizada. Caso contrário, se a tendência da mudança de mentalidades se inverter, o crescimento econômico descomprometido com o desenvolvimento social fará a opção pelo abandono da ética.

Kirschner (2006) mostra que a empresa contemporânea é uma construção social ativa e que, em tempos de globalização e reformas de mercado, atores no seio da organização têm sempre escolhas possíveis diante dos impasses que ocorrem às imposições econômicas e técnicas que vêm de fora. Com isto pode-se inferir que a empresa atual valoriza a criatividade dos seus atores, na medida em que estes podem fazer escolhas, não ficando na dependência passiva diante de ordenamentos de seus dirigentes.

A empresa contemporânea não se limita a gerir e manter recursos econômicos, técnicos e humanos, como foi até alguns anos atrás. Hoje, a invenção e desenvolvimento de novos recursos se impõem como exigência de sobrevivência econômica. Uma das chaves para resolver este problema é a qualidade da estrutura social das relações humanas de trabalho, pois esta é uma das fontes cruciais de criatividade. Não se trata de uma adaptação mecânica da empresa às imposições econômicas e técnicas que vêm de fora: os atores no seio da organização têm sempre escolhas possíveis; eles constroem uma organização cujo resultado é sancionado pelo exterior (KIRSCHNER, 2006, p. 5).

Argumentos conciliatórios ponderam que as empresas poderiam ser atores sociais e contribuir no campo das políticas de combate à pobreza com ações de caráter público, sem com isto eliminar ou reduzir o papel do Estado na

implementação das políticas sociais. Muitos autores se debruçam no enfrentamento do desafio ético que representa a prática da Responsabilidade Social.

Em relação ao debate sobre a responsabilidade social empresarial, identificamos os discursos dos que advogam *em favor* das empresas. É uma forma de humanizar o capitalismo e uma possibilidade real de associar a rentabilidade e a maximização do lucro a condutas éticas, tanto no interior da empresa quanto no seu entorno imediato (COSTA, 2006, p. 103).

Os argumentos a favor da responsabilidade social têm forte referência na área acadêmica conhecida como *Business and Society* (Universidade de Chicago) e na *International Association for Business and Society* (ASHLEY apud COSTA, 2006, p. 103). Seus membros desenvolvem o conceito de responsabilidade social de forma interdisciplinar, associado a uma abordagem sistêmica que envolve relações entre os diversos públicos associados direta e indiretamente ao negócio, a partir de uma orientação estratégica da empresa, fundamentada por um comportamento ético nas dimensões econômica, ambiental e social (ASHLEY apud COSTA, 2006, p. 104).

O debate constrói muitas variantes para os investimentos sociais empresariais e confronta mentalidades. São especialmente interessantes as variantes identificadas como um conjunto de ações éticas, que podem e devem beneficiar a sociedade em geral (REIS, 2006): isto pode levar à formação de redes institucionais para buscar maior amplitude de ações norteadas por valores sociais. Neste sentido, cabe destacar o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social (ETHOS), principal responsável pela disseminação da RSE no Brasil, representando uma parcela relevante da sociedade empresarial do país, com mais de 1000 associados, que constituem 33% do PIB brasileiro. O Instituto Ethos assim define a RSE:

Responsabilidade Social Empresarial diz respeito à maneira como empresas realizam seus negócios: os critérios que utilizam para a tomada de decisões, os valores que definem suas prioridades e os relacionamentos com todos os públicos com os quais interagem. O conceito de RSE está relacionado com a ética e a transparência na gestão dos negócios e deve refletir-se nas decisões cotidianas que podem causar impactos na sociedade, no meio ambiente e no futuro dos próprios negócios (...) (INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL, 2003a, p. 9).

A partir do Manifesto pelo Desenvolvimento Sustentável lançado pelo Instituto Ethos em 2006, a visão de responsabilidade social passa a dar relevo para a ética e transparência na gestão da empresa com seu público de relacionamento e para o

desenvolvimento sustentável da sociedade - sem, contudo, negligenciar no conceito de que a responsabilidade social deve nortear ações que visem à redução das desigualdades sociais.

A responsabilidade social empresarial é a forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa com todos os públicos com os quais ela se relaciona e pelo estabelecimento de metas empresariais compatíveis com o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para gerações futuras, respeitando a diversidade e promovendo a redução das desigualdades sociais. (INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL, 2006a).

Entendendo o Instituto Ethos como referência da nova empresa capitalista atuante na intervenção social programada e sistemática, levando em conta a preservação ambiental e as desigualdades, percebe-se em seu discurso uma proposta de mudança ética significativa quanto às finalidades das relações sócio-econômicas, antes visando somente ao lucro.

A Responsabilidade Social se traduz na prática como investimento social privado (essa modalidade vai ser discutida no próximo item deste capítulo) e a motivação do gestor empresarial pela intervenção social requer reflexão, consultas, planejamento, diagnosticar, contratar; enfim, uma série de procedimentos que estarão norteados por novos valores.

Costa (2006) levanta a questão de que não tem sido tarefa fácil para a empresa categorizar ou quantificar os benefícios das suas ações de responsabilidade social.

(...) As gestões se debatem sobre quais seriam os resultados organizacionais se tais ações não fossem desencadeadas. Neste cálculo está em jogo sua contribuição para manter o equilíbrio social na minimização dos conflitos sociais e, sua reputação política perante o estado e à sociedade. A noção de risco social e ambiental está no centro do interesse da idéia da responsabilidade social. A abordagem sustentável prevê uma alteração do mapa de riscos e integração de sua prevenção (COSTA, 2006, p. 104).

Nesta linha de raciocínio a pesquisadora mostra o que seria para o gestor empresarial o seu balanço de custo e benefício:

Prevenir riscos de poluição pode tornar-se mais rentável que o dever de pagar pelas suas conseqüências; contudo, isto é avaliado pelas empresas dentro do cenário da complexidade política e tecnológica. Prevenir os riscos

de reputação é menos dispendioso que assumir conseqüências financeiras e sociais de uma rejeição por parte dos consumidores. Prevenir os riscos sociais é menos dispendioso que o preço dos conflitos sociais, da desmotivação dos grupos de trabalho ou da incapacidade de atrair e manter competências. (...) Esses fatores podem ser uma alavanca para a adoção da política de gestão em responsabilidade social empresarial. Muitos concordam que a escolha da RSE não torna a empresa menos competitiva do que os seus concorrentes: a médio e longo prazo esta responsabilidade pode mesmo constituir uma vantagem de competitividade acrescida; ou seja, as ações que numa primeira abordagem podem parecer dispendiosas, revelam-se rentáveis com a continuidade. Esses fatores podem ser uma alavanca para a adoção da política de gestão em responsabilidade social empresarial. Muitos concordam que a escolha da RSE não torna a empresa menos competitiva do que os seus concorrentes: a médio e longo prazo esta responsabilidade pode mesmo constituir uma vantagem de competitividade acrescida; ou seja, as ações que numa primeira abordagem podem parecer dispendiosas, revelam-se rentáveis com a continuidade. (COSTA 2006, p. 104).

Grajew fundador e presidente do Instituto Ethos entende que o conceito de responsabilidade social vem sendo assimilado por importantes empresas no país, mas,

O que falta para muitas empresas é assumir a responsabilidade social como visão estratégica de negócios, comandada pelo principal executivo e utilizando instrumentos de gestão que possam mensurar planejar e avaliar o estágio de responsabilidade social na empresa (GRAJEW, 2005 apud BENDASSOLLI, 2005, p. 2).

Nos dias de hoje a RS vem sendo praticada, no Brasil, em diferentes estágios, por muitas empresas instaladas no país, independentemente da área de atuação. Quer por força de mercado, da avaliação das instituições financeiras para concessão de crédito, de captação de recursos para investimento em novos projetos, da premiação dos balanços sociais ou por humanismo e civismo, a doutrina da RS tende a se expandir e já está internalizada no planejamento estratégico de algumas empresas, a exemplo da Vale do Rio Doce, do Grupo Gerdau e da Petrobras:

Responsabilidade social para nós é manter um relacionamento ético e transparente da empresa com todos os públicos com os quais se relaciona; é se preocupar com o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para gerações futuras, respeitando diversidade e promovendo a redução das desigualdades sociais. Faz parte da estratégia de negócio da **Companhia Vale do Rio Doce** e permeia toda a operação e relacionamento com a sociedade. Por meio da Fundação Vale do Rio Doce, a Companhia realiza programas sociais que atendem às demandas da comunidade de forma participativa, apoiando ações que sustentam o desenvolvimento, em parceria com ONGs,

o Poder Público e a sociedade civil organizada (BOLSA DE VALORES DE SÃO PAULO, 2007, grifo nosso).

O **Grupo Gerdau** segue os princípios do desenvolvimento sustentável e acredita que o crescimento de uma empresa está diretamente relacionado à evolução das comunidades onde atua. Dentro desta visão, construiu uma cultura empresarial fundamentada em valores éticos, no respeito às pessoas e ao meio ambiente (GERDAU CREATES PERMANENT ENVIRONMENTAL RESERVE, 2007).

Para a **Petrobras** responsabilidade social é a forma de gestão integrada, ética e transparente dos negócios e atividades e das suas relações com todas as partes interessadas, promovendo os direitos humanos e a cidadania, respeitando a diversidade humana e cultural, não permitindo a discriminação, o trabalho degradante, o trabalho infantil e escravo, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e para a redução da desigualdade social (PETROBRAS, 2007).

Para Porter e Kramer (2006), da Harvard Business School, as empresas que realizam investimentos sociais sob a égide da Responsabilidade Social podem fazê-los adotando uma abordagem responsiva ou estratégica. O que define uma e outra abordagem é justamente o envolvimento ético da empresa com as questões da sociedade. Uma empresa responsiva procura ter alguma atuação comunitária e reduzir os danos causados pelas atividades de sua cadeia de valor. Na prática, ela reage ao que a sociedade lhe cobra, minimizando, de um lado, seus riscos sócio-ambientais e, de outro, fazendo investimento em causas mais genéricas, de claro interesse social, mas que não interferem diretamente nas suas operações nem influenciam sua competitividade no médio e longo prazo. Já na responsabilidade social estratégica a empresa transforma as atividades de sua cadeia produtiva para, simultaneamente, beneficiar a sociedade e reforçar sua estratégia de negócio. Ao realizar o seu investimento social, ela seleciona temas que, de alguma forma, contribuem para melhorar a competitividade do seu empreendimento. Em ambas as classificações (responsivas e estratégicas), Porter e Kramer mostram que quanto maior a relação de uma temática social com a atividade de negócio da corporação, maiores poderão ser as oportunidades de uma empresa gerar recursos em benefício da sociedade (PORTER; KRAMER, 2006, p. 10).

Esses argumentos introduzem nesta discussão um aspecto importante: quando a RS se torna fonte de vantagens, em mão dupla, o campo da ética pode se fortalecer.

Cheibub e Locke (2002) contribuem para a reflexão ao problematizarem o fato das ações de RS não serem de obrigatoriedade formal das empresas, sendo,

portanto, ações voluntárias. Segundo os autores, não se pode exigir dos empresários que realizem ações filantrópicas ou financiamento de programas sociais, pois não existe nenhuma obrigação política ou jurídica de que essas ações sejam realizadas, ainda que haja uma questão moral atualmente em pauta quanto à responsabilidade social do empresário. Desse modo, alguns consideram que as bases da responsabilidade social são frágeis:

A responsabilidade social das empresas manifesta-se, de forma mais conseqüente e com implicações mais sistemáticas em ações que sejam do interesse direto das empresas e direcionadas para transformações sociais, políticas e econômicas que afetem sua capacidade de ser uma unidade produtiva eficiente (CHEIBUB; LOCKE, 2002, p. 289).

Pode-se induzir que o tema conduz a questões éticas. Tomando emprestado um ensinamento do filósofo Vaz (1993, p. 13-15) como referência conceitual do termo. A palavra *Ética* vem do grego *ethos*. Vaz apresenta duas acepções do termo: 1- morada dos seres – a casa dos humanos, *habitat* construído; 2- costumes e estilos de vida e ação que garantem o abrigo protetor, incessantemente reconstruído na prática de cada indivíduo, em relação ao outro, ou seja, nas práticas e condutas resultantes das ações humanas e das estruturas histórico-sociais que delas resultam. O *ethos*, segundo este autor, diz respeito, portanto, a um espaço constantemente construído, no qual irão inscrever-se os costumes, os hábitos, as normas e os interditos, os valores e as ações em família, na empresa, na comunidade, na cidade, no Estado; o *ethos* é um espaço sempre inacabado, pois se refere ao domínio do espaço da liberdade humana - é a casa dos humanos. Diz ele: “a metáfora da morada e do abrigo indica justamente que, a partir do *ethos*, o espaço do mundo torna-se habitável para o homem” (VAZ, 1993, p. 13). Se a ação e reflexão éticas procedem do *ethos* e a ele retornam, assumimos nessa dissertação a crença teórica de que uma cidade só será habitável por todos que ali exercem sua vida se for expressão de ações humanas com exigência radical do benefício para todos. Aqui situa-se um ponto importante para esta dissertação. No agir ético, segundo Vaz, há um duplo conteúdo: aquele que se expressa na forma da vontade subjetiva e singular de cada pessoa, e o que se refere à forma da vontade objetiva como Lei, como normas das instituições e do Estado. As ações humanas - tanto em sua forma subjetiva como objetiva - serão resultantes de um constante repetir-se dos mesmos atos pelos sujeitos éticos, na particularidade de sua vontade subjetiva e nos

momentos da decisão socialmente responsável. Portanto, a elaboração de uma Lei e sua execução seria a verdadeira casa ou morada da liberdade, origem da criação da sociedade política como espaço ético da soberania da lei. Normas e interditos, tais como os que são estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, só resultarão em benefícios se nascerem do *ethos* da comunidade disposta para o exercício da liberdade sob uma lei justa.

Nesta dissertação, a menção à ética associada às ações empresariais refere-se à repetição dos mesmos atos pelos atores sociais envolvidos, sabendo que a mudança de mentalidades e práticas – a mudança do *ethos* - é necessariamente lenta. No caso do agir nas esferas da sociedade, na doação de recursos empresariais, por exemplo, o gestor estaria praticando um ato ético ao fazer disso um hábito, repetido - no sentido de atribuir valores sociais -, construindo na prática de cada decisão um abrigo protetor aos beneficiários - crianças e adolescentes - com um agir sempre em relação e compartilhado com outros - conselheiros, promotores, gestores, ou habitantes das comunidades.

Na perspectiva da sociologia da empresa,

Bernoux (1985) nos ensina que os fatos coletivos são considerados como o produto, a combinação e a agregação de um conjunto de ações individuais. Recusa-se a idéias de um fato social coletivo, imposto de fora aos indivíduos. Tal método exige que se passe pelos indivíduos para se chegar ao composto que é o fato social, visto como algo construído, que se deve em parte à agregação dos comportamentos individuais (KIRSHNER, 2006, p. 5).

A ética do empresário, do gestor e de cada ator social envolvido nas práticas de intervenção social torna-se o aspecto central do conceito de responsabilidade social, ou seja, suas decisões e condutas valorativas na relação com o outro. Diante do mercado mais competitivo; diante da velocidade das informações e dos fluxos de capitais; do lidar com diferentes culturas e hábitos, as empresas buscam formular normas de conduta que harmonizem o comportamento de seus colaboradores.

Nesse sentido, interessaria também ao empresário investir em projetos onde ele possa acompanhar e participar de forma mais direta, donde procede a questão da denominação freqüente de doação direcionada para projetos deliberados pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme será apresentado mais adiante neste texto.



Se os diálogos entre empresas e instituições sociais receptoras e/ou executoras de projetos sociais (desde ONGs até os Conselhos) têm sido obstruídos, por vezes, por interesses corporativos, conflitos éticos, desconfianças e legislações defasadas das necessidades ou das práticas sociais, pode-se perguntar se há “ruído” nas comunicações entre os atores sociais. Ainda assim, haveria lugar para o encontro e o entendimento entre os sujeitos das organizações sociais, poder judiciário, governos e comunidades, acarretando ao longo do tempo a consolidação de estratégias de interesse social?

Respondendo a essa questão, códigos de ética privada próprios para cada empresa são elaborados e há uma busca de entendimento para ações empresariais em redes, conforme já foi mencionado. Estaria o Instituto Ethos, por exemplo, formando um novo *ethos*, conforme sugere Vaz (1993) ou como aponta a sociologia da empresa?

Neste sentido o Instituto Ethos faz a seguinte orientação para as empresas associadas:

A atuação baseada em princípios éticos e a busca de qualidade nas relações são manifestações da responsabilidade social empresarial. Numa época em que os negócios não podem mais se dar em segredo absoluto, a transparência passou ser a alma do negócio: tornou-se um fator de legitimidade social e um importante atributo positivo para a imagem pública e reputação das empresas. É uma exigência cada vez mais presente a adoção de padrões de conduta ética que valorizem o ser humano, a sociedade e o meio ambiente. Relações de qualidade constroem-se a partir de valores e condutas capazes de satisfazer necessidades e interesses dos parceiros, gerando valor para todos. Empresas socialmente responsáveis estão melhor preparadas para assegurar a sustentabilidade a longo prazo dos negócios, por estarem sincronizadas com as novas dinâmicas que afetam a sociedade e o mundo empresarial. O necessário envolvimento de toda a organização na prática da responsabilidade social gera sinergias, precisamente com os públicos dos quais ela tanto depende, que fortalecem seu desempenho global (INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL, 2006b).

Cabe um destaque para a obra de Ferrell, Fraedrich e Ferrell (2001) que trata do tema da ética empresarial no livro “Dilemas, tomadas de decisões e casos” abordando dificuldades atuais neste campo. O capítulo três, “Aplicando filosofias morais à ética nos negócios”, analisa vários aspectos da filosofia moral para justificar decisões tomadas nos negócios: “filosofia moral refere-se em particular aos princípios ou regras que o individuo emprega para decidir o que é certo ou errado” (FERRELL; FRAEDRICH; FERRELL, 2001, p. 49).

Os autores enfatizam que não há uma filosofia moral que seja aceita no todo, citando, como exemplo, que alguns executivos consideram o lucro uma meta final da empresa e, por conseguinte, talvez pouco se importem com o impacto da firma sobre a sociedade.

Há provas de que os sistemas econômicos não só criam meios para a alocação de bens e recursos, mas também afetam as relações na força de trabalho. Em consequência, o sucesso de um sistema econômico depende tanto da sua estrutura filosófica quanto da presença de indivíduos que acreditem em filosofias morais que aproximam pessoas em um mercado cooperativo, eficiente e produtivo (FERRELL; FRAEDRICH; FERRELL, 2001, p. 50).

Na perspectiva da discussão sobre a dificuldade de uma ética para o mercado, Soares (2003b), em seu artigo “A Ética e o Intelectual no Século XXI ou a arte de cultivar desertos privados”, discute a lógica totalizante do mercado cujo império, em sua opinião, pauta as relações sociais:

Quero dizer que em nossa sociedade, neste fim de século, só há lugar para a ética quando ela se confunde com códigos de conduta vigentes em corporações, ou com disciplinas domésticas e privadas, ou ainda e, sobretudo, quando ela toma a forma de doutrinas religiosas, válidas nas práticas coletivas ritualizadas e nos comportamentos pessoais, na esfera privada (SOARES, 2003b, p. 64).

O debate da responsabilidade social empresarial parece, pois, revestir-se de grande significado na medida em que insiste na sinalização de condutas para uma gestão conseqüente e transparente no relacionamento da empresa com os setores e comunidades com os quais ela convive ou quer estabelecer negócios. Ao chamar os empresários para a definição de metas de negócio compatíveis com o desenvolvimento sustentável e justo da sociedade, essa abordagem deve associar as ações de preservação da vida na terra e dos recursos ambientais e culturais com o futuro das gerações, respeitando a diversidade, o cotidiano da comunidade, e visando promover a redução das desigualdades sociais.

Ao se observar os diversos e até conflitantes pontos de vista sobre o papel da empresa através da responsabilidade social, pode-se inferir que apesar das dificuldades de relacionamento que possam impedir decisões para o fluxo rentável do investimento social - as mudanças de mentalidades são lentas - há espaço para a participação das empresas em ações voluntárias para o atendimento às necessidades sociais de muitas comunidades. Dentro da lógica dos gestores e sob a

égide da responsabilidade social, haveria possibilidade de construir, pela repetição de atitudes, um novo *ethos*, onde a agregação dos comportamentos individuais pudesse ampliar no futuro o alcance das ações sociais compartilhadas das empresas em benefício do outro, base de nosso futuro comum?

Nessa direção, o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), no recente censo realizado entre seus associados, chama a atenção para o aumento de projetos voltados para a juventude, sendo a faixa etária entre 15 e 17 anos a principal beneficiada. Para Fernando Rossetti, secretário geral do GIFE, os jovens concentram os problemas brasileiros em emprego, saúde, educação e violência, tornando-se a caricatura dos males sociais brasileiros, conforme foi mostrado no item 2.2 do capítulo anterior.

O fato é que as enormes carências e desigualdades sociais existentes no território brasileiro deram à RSE relevância ainda maior, configurando um chamamento ético à sociedade, às empresas e aos governos. Embora as empresas privadas não possam, por si só, gerar ações que promovam o desenvolvimento social do País ou de um município, pode atuar voluntariamente em conjunto.

A construção de alianças levanta uma questão chave: como cada um dos atores pode contribuir para alcançar objetivos comuns, mesmo que este relacionamento mostre dificuldades na formação de parcerias?

Este é o objeto dessa dissertação, no caso a parceria Empresa, Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente e Ministério Público. Mas importa registrar que 62% dos empresários brasileiros acreditam que a ação social fora dos muros da empresa é importante, pois o Estado não consegue sozinho, inovar em projetos sociais (GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS, [2008]).

No Brasil, a nova concepção de empresa responsável, que atua de forma voluntária no repasse de recursos para projetos de interesse público, pode em princípio reforçar a idéia de que o Estado não seria eficiente na gestão dos problemas sociais num cenário de crise de motivação para a vida pública, marcada por baixa credibilidade em relação às instituições sociais (GARCIA, 2004). A ênfase dada a este tema pode sugerir, erroneamente, que as empresas já estariam, de fato, em maioria, movidas pela RSE, o que não é verdade, pois a participação social do empresário, embora crescente, é bastante "incipiente". As empresas não têm intenção de assumir a responsabilidade formal pela prestação dos serviços sociais básicos e insistem em ter liberdade de agir, o que implica que cabe ao Estado

garantir o atendimento aos direitos sociais básicos de cidadania (PELIANO, 2001, p. 97).

Mas o que interessa aqui destacar é que “os esforços no sentido de mudar os comportamentos empresariais sobre temas politicamente decisivos é de imensa atualidade científica” (ABRAMOVAY, 2008) e que a empresa privada, sendo parte da sociedade, não é imune à pressão social.

O próximo item irá discorrer sobre o investimento social corporativo identificando-o com a exigência ética de participação do empresário, entendendo que gestores responsáveis são capazes de contribuir com sua experiência e criatividade, como cidadãos de espírito público, sabendo que as alternativas de superação dos problemas sociais ainda não estão dadas.

### 3.2 INVESTIMENTO SOCIAL CORPORATIVO

Investimento social privado é o repasse voluntário de recursos privados de forma planejada, monitorada e sistemática para projetos sociais, ambientais e culturais de interesse público. Incluem-se neste universo as ações sociais protagonizadas por empresas, fundações e institutos de origem empresarial ou instituídos por famílias ou indivíduos. (GIFE; VOIGT, 2001).

O investimento social privado é aqui identificado não somente com a exigência ética de participação do empresário como cidadão de espírito público, mas como ator qualificado a instituir ou aprimorar a lógica da eficiência, do monitoramento e avaliação de resultados para a intervenção social, num cenário de desigualdades sociais geradas por um processo no qual ele é beneficiário privilegiado (ABRAMOVAY, 2008).

O investimento social corporativo<sup>11</sup> torna-se, então, uma ação de responsabilidade social da empresa que se esforça para buscar a melhoria da qualidade de vida da população. Ainda que possa muitas vezes fazê-lo para melhorar a imagem perante o seu público, dá-se a essa ação uma lógica diferente da prática assistencialista anteriormente enfatizada pelos empresários, onde prevalecia o atendimento sem a preocupação sistemática de avaliar resultados

---

<sup>11</sup> Corporativo enfatiza tratar-se de Empresa, já privado de acordo com a definição do GIFE tem uma maior amplitude de sujeitos.

obtidos por mudanças alcançadas através da intervenção. Os recursos podem ser financeiros ou não e são caracterizados como doação ou repasse pela gratuidade e pela livre escolha do doador quanto ao donatário.

Trata-se de uma nova relação entre Estado e Sociedade, emergente no mundo capitalista nos anos 1990 onde uma ação de empresas dirige-se a políticas de cunho social de investimento social privado (ISP). O termo supõe que as empresas formulam voluntariamente programas e projetos sociais para comunidades, preferencialmente as de baixa renda e sob outras formas de risco social e econômico. (COSTA, 2006, p.17).

Os investidores sociais privados preocupam-se com os resultados obtidos, diferente do que foi no Brasil a prática assistencialista praticada pelos empresários ao longo do tempo e ainda hoje por ações no campo da RSE.

A preocupação com o planejamento, o monitoramento e a avaliação dos projetos é intrínseca ao conceito de investimento social privado e um dos elementos fundamentais na diferenciação entre essa prática e as ações assistencialistas. Diferentemente do conceito de caridade, que vem carregado da noção de assistencialismo, os investidores sociais privados estão preocupados com os resultados obtidos, as transformações geradas e o envolvimento da comunidade no desenvolvimento da ação (GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS, [2001]).

O esforço de conceituação traz o traço inovador do planejamento, monitoramento e avaliação dos resultados para a intervenção social a partir de uma visão empresarial. As transformações geradas e o envolvimento da comunidade no desenvolvimento da ação são fatores relevantes nessa diferenciação e são indicativos que devem ser perseguidos pela prática de gestão e monitoramento dos investimentos sociais corporativos.

Cabe aqui ressaltar que este ponto da diferenciação do conceito de caridade é central no entendimento do processo de doação da empresa ao Fundo dos Direitos da Infância e do Adolescente. O gestor empresarial, ao procurar um Conselho de Direitos, busca o caminho para atuar no preceito do investimento social privado. O gestor quer acompanhar e avaliar os resultados alcançados no projeto ou no programa que direcionou a doação de 1% do valor do imposto de renda a ser declarado. A doação neste caso é um investimento social corporativo e não tem a forma assistencialista caritativa. Não pelo fato do gestor empresarial defender o interesse de acompanhar e avaliar os resultados alcançados no projeto ou programa que mais o sensibilizou. O recurso aplicado passa a receber o incentivo fiscal

quando da declaração do imposto de renda, enquanto a doação ocorre em data anterior que é limitada ao ultimo dia útil do ano fiscal.

Com relação às áreas de maior afluência de intervenção social, Maria Cecília Rodrigues (RODRIGUES, 2005, p. 76)<sup>12</sup>, mostra que as empresas costumam ser criticadas ao investirem em projetos voltados para crianças e jovens, pois seus críticos entendem que essa preferência se dá por serem essas ações as que oferecem melhor e maior retorno de imagem. Mas a autora não vê como contradição o fato das empresas tornarem-se socialmente responsáveis e apoiarem cada vez menos as entidades assistenciais. “Uma contradição? Podem elas ser criticadas por isto?” (RODRIGUES, 2007 p. 76). Entende que os recursos orçamentários das empresas com o avanço da responsabilidade social foram deslocados para projetos que adotam metodologias capazes de tentar transformar a realidade social destas populações e não apenas de atender aos necessitados. E mais: - embora reconheça o inegável trabalho humanitário das entidades filantrópicas - defende o interesse da empresa de associar o investimento social a seus negócios, entendendo que cabe ao governo assumir a posição de subsidiar ou apoiar aquelas instituições.

As empresas têm compromisso básico com o seu negócio e, portanto, restrito àqueles grupos de pessoas que estão de alguma forma, envolvidos com ele (proprietários, colaboradores, clientes, fornecedores, o governo e a comunidade de entorno). Por sua vez, o governo tem o compromisso mais amplo de atender as necessidades básicas da população como um todo e, por uma questão de justiça social, deveria focalizar justamente o atendimento aos mais necessitados (RODRIGUES, 2007, p. 77).

Maria Cecília Rodrigues observa que o programa de investimento social das empresas se volta mais para educação, enquanto Young (2004), presidente do Instituto Ethos, afirma que “embora a educação seja, por princípio, uma atribuição do Estado, a participação da iniciativa privada é extremamente desejável (no artigo “A nova educação e o papel das empresas”)”. Já em 2004, para Cláudio Moura Castro (2004 apud YOUNG, 2004, p.195) “educação e escola não são assuntos de governo, mas de todos. Portanto, as empresas, um dos pólos mais dinâmicos e inovadores da sociedade, podem e devem contribuir com o desenvolvimento da educação em nosso país”. Na sua opinião, a empresa pode contribuir na causa da educação de duas maneiras: 1) pela formação de seus colaboradores, que

---

<sup>12</sup> NOTA: Maria Cecília Prates Rodrigues defendeu tese de doutorado: “Ação Social das Empresas Privadas: Uma Metodologia para a Avaliação de Resultados” na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV), em março de 2004.

concorrerão para a construção do conhecimento de que a empresa necessita; 2) pelo apoio a projetos que beneficiem a educação da comunidade em que a empresa se localiza. Agindo na comunidade de entorno vai colaborar para o desenvolvimento da educação no país, ajudando a promover condições para que os centros de educação locais cumpram seu papel de forma adequada.

Ainda que essa visão de investir na comunidade do entorno da empresa possa levar a uma associação com a noção de cidadania regulada trazida por Algebaile (2005, p. 82), Young (2004, p. 195) traz dados importantes quanto a resultados positivos da opção de investimento social privado no campo da educação:

Essa participação pode se dar por meio de apoio a organizações não-governamentais que atuem na área da educação. Um exemplo são as empresas que apóiam o projeto de aceleração de aprendizagem feito pelo Instituto Ayrton Senna para o Estado de Pernambuco, em parceria com a Secretaria Estadual de Educação. A primeira etapa começou em maio de 2003 e engloba 48 municípios pernambucanos. Até 2009, o programa prevê alfabetizar anualmente 20 mil alunos com idade entre 8 a 14 anos, bem como acelerar a aprendizagem de outros 447 mil crianças e adolescentes que acumulam reprovações, reduzindo assim a distorção entre sua idade e a série que freqüentam. (...) Seja de que modo for, investir nessa nova educação, reestruturada, participativa, estimulante, é preparar cidadãos que irão edificar uma sociedade mais justa e eqüitativa para todos os brasileiros.

Grajew (2007) aborda o tema do investimento social corporativo diferenciado do assistencialismo com a posição de que a prática da filantropia, seja qual for o público alvo, é importante e sempre traz algum tipo de conforto para os desvalidos, sobretudo num país de população tão carente como o Brasil e frisa que ela não é suficiente para substituir políticas públicas. Nos moldes em que a filantropia é realizada acaba se tornando um paliativo para o grave quadro social porque, em muitos casos, não busca a continuidade das ações e se concentra, geralmente, em promoções episódicas, como campanhas de agasalho no inverno e arrecadações de brinquedos no período natalino.

A concentração de poder nas empresas como atores sociais, principalmente nas de maior porte, pode conduzir a uma influência política sobre governos, conselhos e comunidades onde atuam, pois geram emprego e tributos, fatores relevantes em uma sociedade de mercado no contexto da globalização e do neoliberalismo:

Assim, na condição de agentes privilegiados, essas empresas têm peso político desproporcional na definição dos problemas sociais e suas soluções, bem como na disputa por recursos com outros atores, a exemplo do Estado Nacional, organizações não governamentais, comunidades e partidos (ASHLEY, 2005, p. 147).

Este aspecto político é relevante na discussão sobre o acompanhamento pela empresa da doação feita aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, tema central deste trabalho. Para Ashley (2005, p. 146), a empresa deve estar atenta a efeitos indesejáveis dessa concentração do poder político, que poderia levar a uma ação social em programas homogêneos e decididos na sua matriz, o que em princípio leva a pensar em ganhos de eficiência. Mas essa política pode ignorar realidades locais e regionais da população-alvo do projeto social e até comprometer a eficiência da ação. No Brasil, o investimento social estruturado no sudeste, por exemplo, sem pesquisar a realidade sócio-cultural e econômica da região nordeste, tem tudo para apresentar resultados negativos e, a depender da transparência dada pela empresa ao seu público, pode afetar a sua imagem mercadológica.

Ainda nos pontos críticos levantados por Ashley (2005) a inexistência de mecanismos de prestação de contas construídos em parâmetros públicos para a avaliação dos programas sociais das empresas não admite julgamentos mais confiáveis por parte da sociedade sobre os compromissos assumidos pela empresa ao decidir pelo investimento social. Neste posicionamento estaria também implícita uma crítica aos balanços sociais das empresas, que não têm a obrigatoriedade no país de serem apresentados, nem tampouco seguem uma metodologia que possibilite maior ética e transparência dos resultados alcançados.

Nesse sentido, as avaliações das ações sociais das empresas, que quase sempre têm como principal certificadora a própria empresa, nem sempre são confiáveis. O que tem predominado na mídia são a auto-promoção e a auto-proclamação em busca da condecoração de *empresa socialmente responsável*, a ser concedida pela opinião pública ou por premiações promovidas por entidades empresariais. Apesar da existência de instrumentos de avaliação, a aplicação é voluntária e, por ser realizada por entidades de cunho corporativista, muitas vezes é parcial e questionável quanto à capacidade de gerar informações confiáveis ao longo do tempo (ASHLEY, 2005, p. 151).



A postura contraditória do empresariado em relação ao poder público é a última questão crítica levantada por Ashley (2005) e diz respeito à relação entre cidadania e as ações sociais empresariais na comunidade.

Afirmamos anteriormente que a abertura de espaço às ações sociais privadas foi um movimento simultâneo à redução de políticas públicas voltadas para a promoção das garantias dos direitos sociais. Assim, é possível e necessário conectar as políticas de desregulamentação ao aprofundamento das desigualdades sociais e à fragilização das políticas públicas voltadas à garantia de direitos que assegurem condições básicas à população pobre do país. Enquanto o setor empresarial, em sua grande maioria, apoiava as reformas liberais do Estado, o significado dominante atribuído à responsabilidade social empresarial foi incorporado como forma de compensar os efeitos negativos dessas reformas, e contribuir para a construção de um discurso de legitimação da auto-desresponsabilidade social dos governos (PAOLI apud ASHLEY, 2005, p. 152).

Para concluir o seu posicionamento em relação à postura contraditória do empresariado em relação ao poder público, Ashley faz a seguinte anotação:

As demandas empresariais dirigidas ao Estado quase exclusivamente continuam pleiteando interesses econômicos e financeiros privados, e não uma participação estatal mais ativa na resolução das grandes questões sociais e ambientais. Isso poderia levar à conclusão de que o espírito público das ações sociais empresariais não está necessariamente comprometido com a eliminação da miséria e a constituição de uma sociedade ecologicamente sustentável, não pelo menos como projeto político público. Parece ainda prevalecer a fé em que, do conjunto das ações particulares, surgiria uma *mão invisível*, regeneradora e compensatória, capaz de viabilizar a justiça social e a cidadania (PAOLI apud ASHLEY, 2005, p. 138-155).

Camarotti e Spink (2003, p.17) ao tratarem da pobreza e o papel das empresas no enfrentamento da sua erradicação no país não vêem de imediato a possibilidade de uma ação conjunta entre o Estado, sociedade civil e empresas acontecer de forma consistente e de co-responsabilidade.

Infelizmente, possíveis soluções e caminhos visando ao enfrentamento da pobreza ou a sua erradicação não constituem ainda uma ação articulada, de co-responsabilidade, entre Estado, sociedade civil e empresas privadas. A razão para esse distanciamento pode ser explicada, de um lado, pela desconfiança natural de culturas organizacionais bastante diferenciadas em que valores éticos e morais nem sempre prevalecem nas escolhas e prioridades programáticas. De outro lado, essa dificuldade de haver um maior entendimento em termos de co-responsabilidade e de co-participação na gestão social pode ser herança de uma visão simplificada sobre a pobreza, que vem sendo construída ao longo dos anos e se contrapõe à noção de equidade e justiça social. Buscar uma visão mais compartilhada talvez seja um primeiro passo.

De fato, investindo na área social, a empresa melhora a relação com seus consumidores e diferencia a sua marca perante os competidores no mercado, fixando a imagem de socialmente responsável em termos ambientais e sociais. Os resultados muitas vezes são intangíveis, mas denotam uma valorização do produto e também uma maior satisfação dos seus consumidores. Em que aspectos a área social traria inovações na gestão do investimento? Como monetizar ou quantificar o resultado dessas ações em termos de ganhos para gestão financeira da empresa?

Os recursos aplicados na intervenção social da empresa não são mais considerados um gasto, uma despesa, mas um investimento em benefício de uma comunidade, de uma população, de famílias que demandam uma melhor condição de vida, de cidadania. E por se tratar de um investimento, os acionistas querem conhecer o retorno obtido em termos da imagem da empresa na sociedade, entre os clientes e agentes financiadores, no relacionamento com a comunidade do entorno e na avaliação dos indicadores de RSE.

Pelliano (2003) constatou, na pesquisa coordenada por ela no IPEA, que empresas socialmente ativas têm um retorno considerado alto nos seguintes itens: (a) melhoria de imagem junto à comunidade; (b) melhoria de imagem com os clientes e fornecedores; (c) fortalecimento de envolvimento dos funcionários com a missão da empresa (aumenta a produtividade); e (d) melhoria no relacionamento com parceiros importantes - governo, agências internacionais, outras empresas e ONGs. O desafio dos gestores seria ao que tudo indica ampliar o valor estratégico do investimento social corporativo e, muitas vezes, as empresas optam por fazê-lo aproximando-o ao máximo das atividades de negócio das corporações até onde isso seja possível e viável (PELIANO, 2003, p. 27).

Como então gerir o Investimento Social a partir de uma visão empresarial orientada por um planejamento, monitoramento e avaliação dos resultados alcançados? Uma das estratégias de empresas para atuar em ações sociais tem sido o patrocínio a instituições responsáveis por cada fase do projeto - elaboração, desenvolvimento, monitoramento e avaliação. A instituição contratada deve, como contrapartida, divulgar a marca da empresa contratante ao longo do desenvolvimento do projeto. Na gestão do patrocínio, as empresas vêm se valendo do edital público para seleção de projetos de instituições, pois o edital permite maior transparência à sociedade, ao seu público interno e externo, assegurando também a igualdade de condições no acesso aos recursos financeiros alocados ao processo.

Mas é necessário que a empresa defina claramente a sua proposta social. Como se reportar aos aspectos não tangíveis, por vezes de difícil verificação, mas que, ao longo do tempo, no compasso de um “funil conta gotas”, geram mudanças nos indivíduos, nas inter-relações dos fenômenos sociais entre si?

O artigo de Queiroz e Gonçalves (2007) dá uma idéia da dificuldade de se ter um modelo capaz de atender às necessidades da carteira de projetos sociais de uma empresa. Citando Dowbor (apud QUEIROZ; GONÇALVES, 2007, p.25) ressalta que enquanto as áreas produtivas da empresa dispõem de um sólido acúmulo teórico sobre a sua gestão, a área social não dispõe dos paradigmas de gestão correspondentes. O autor afirma que os instrumentos de gestão correspondentes à área social são incipientes e os paradigmas de gestão que herdamos têm sólidas raízes industriais e ainda estão por ser definidos, ou construídos. Afirma que essa é uma gigantesca área em termos econômicos, de primeira importância em termos políticos e sociais, mas com pontos de referência organizacionais ainda em elaboração Mendonça (apud QUEIROZ; GONÇALVES, 2007, p.25) reforça que o *gap* entre o discurso praticado pelas organizações e a construção de uma linha de atuação metodológica decorre da inexistência de um instrumento potencialmente capaz de proporcionar parâmetros sólidos que permitam avaliar a amplitude de um modelo de gestão tido como social.

Na opinião de Reis (1999) para que a avaliação se torne um instrumento efetivo de gestão é preciso que se analise em que contexto é realizado. A avaliação deve melhorar os projetos existentes, aprimorar o conhecimento sobre sua execução e contribuir para seu planejamento futuro, tendo como pano de fundo sua contribuição aos objetivos institucionais. Neste sentido é um exercício permanente e, acima de tudo, comprometido com as repercussões de um projeto ao longo de sua realização.

Uma dificuldade sempre presente neste processo é o próprio caráter dos projetos sociais, cujos aspectos qualitativos tendem a prevalecer sobre aspectos quantitativos. Num campo que abrange temas amplos, como, por exemplo, qualidade de vida, conquista de direitos, formação de uma nova cultura política, promoção da cidadania e, em última análise, um ambiente social mais justo e democrático, determinar parâmetros de julgamento adequados é um primeiro desafio. (...) Outro desafio é a escolha de instrumentos de avaliação. Além de servirem como registro das conclusões a que a organização chegou sobre um projeto num dado momento, podem ser utilizados para que esta informação seja socializada junto a outras áreas da organização, parceiros e públicos direta ou indiretamente envolvidos. Por fim, a criação de uma cultura institucional onde a avaliação não paire como

ameaça, mas seja encarada como um aspecto que auxilia na tomada de decisões que beneficiem tanto a organização quanto outros atores envolvidos nos projetos (REIS, 1999, p. 1).

Reis (1999) nos mostra que, basicamente, a avaliação deve estar atenta às três etapas de um projeto: planejamento, processo e resultados. Desta forma, cada uma delas deve ser objeto de julgamento por parte da organização e não somente ao final do projeto. Esta abordagem também esclarece que a avaliação não se resume a mensurar resultados. A mensuração permite coletar dados que serão importantes para compor a avaliação, mas não a substitui.

Aguilar e Ander-Egg (1994) definem avaliação de projeto social como uma forma de pesquisa social:

A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficientes e relevantes para apoiarem um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados (AGUILLAR; ANDER-EGG, 1994, p. 31-32).

Minayo (2007) chama a atenção para o fato de que a pesquisa qualitativa, nas Ciências Sociais, se ocupa com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado.

Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes. O universo da produção humana, que pode ser resumido no mundo das relações, das representações e da intencionalidade e é o objeto da pesquisa qualitativa, dificilmente pode ser traduzido em números e indicadores quantitativos (MINAYO, 2007, p. 21).

O que Minayo (2007) evidencia é a dificuldade que se apresenta para o gestor empresarial, mais familiarizado com a análise e interpretação de dados quantitativos de um relatório, uma vez que os aspectos qualitativos quase sempre são relevantes em todas as fases da pesquisa de avaliação do projeto social.

Um ponto importante é que as empresas costumam fazer seus investimentos em projetos sociais localizados nos municípios onde têm unidades de negócio e sempre que for possível nas comunidades de seu entorno. Atuando nesta estratégia o gestor empresarial pode alcançar maior eficiência no acompanhamento e no monitoramento das ações que estão sendo desenvolvidas. Isto sem mencionar que detêm mais conhecimento da realidade social dos municípios onde têm suas plantas industriais instaladas e das comunidades ali existentes.

A pesquisadora Peliano (2005) observou que no Sul do país, região das mais desenvolvidas do país, a estratégia da empresa era de investir em comunidades vizinhas e o público alvo eram crianças. Léo Voight, vice-presidente do GIFE, ao responder sobre qual a razão dos recursos das empresas associadas aplicarem em maior volume na região Sudeste, disse que:

Muitos de nossos associados são desta região e têm como política o investimento nas comunidades de seu entorno. Ao mesmo tempo em que é a região mais rica do país, o Sudeste também concentra graves problemas sociais. Basta observar a periferia de megalópoles como São Paulo e Rio de Janeiro (GIFE, 2001).

Sobre a possibilidade de replicar estes investimentos para outras regiões do país, a resposta de Léo Voight (2001) foi:

Replicar um projeto social não é tão simples como se costuma afirmar. É importante ressaltar que a criação de vínculos é importantíssima para a obtenção do sucesso. Não que uma ação empreendida por um empresário paulista não possa ser bem sucedida no Ceará. Mas tenha a certeza de que quem melhor conhecer a realidade cearense são as organizações locais. As características de cada comunidade são diferentes. Uma idéia pode ser multiplicada, mas é importante que ela seja ajustada ao cenário no qual ela se insere.

Na visão do Instituto Ethos, ao se decidir a meta de um investimento privado social numa cidade ou numa comunidade específica onde a empresa está situada, o seu papel deve ser necessariamente pró-ativo, de contrapartida, de respeito à cultura desta população e de atuação como agente de melhorias sociais:

A comunidade em que a empresa está inserida fornece-lhe infra-estrutura e o capital social representado por seus empregados e parceiros, contribuindo decisivamente para a viabilização de seus negócios. O investimento pela empresa em ações que tragam benefícios para a comunidade é uma contrapartida justa, além de reverter em ganhos para o ambiente interno e

na percepção que os clientes têm da própria empresa. (INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL, 2000).

As empresas recorrem muitas vezes a convênios com organizações não-governamentais para execução de seu investimento social. O crescimento das organizações não governamentais configura uma renovação na intervenção social, redefinindo a noção de cidadania para todos, em pé de igualdade na defesa de seus direitos e cumprimento de suas obrigações, constituindo modalidades inovadoras de direitos coletivos. Fisher (2003) ressaltam a falta de experiência das organizações do terceiro setor em trabalhar com indicadores de processo e de resultados e o desconhecimento por parte das empresas das dificuldades de se trabalhar com realidades sociais complexas. As empresas que empregam cálculos de retorno sobre seus investimentos costumam se frustrar com os métodos pouco precisos de apuração do retorno sobre investimentos sociais e a diversidade de projetos e de resultados possíveis complica o desenvolvimento de uma metodologia de avaliação.

Dentro destes princípios de interação e contato com as lideranças locais a possibilidade de chegar a uma solução para possíveis impasses com a comunidade deve caminhar para um processo de moderação das partes envolvidas. A empresa, na sua intervenção com a comunidade, deve apoiar ou participar diretamente de projetos sociais promovidos por organizações comunitárias e não governamentais, contribuindo para a disseminação de valores educativos e melhoria das condições sociais, sempre em parceria participativa com membros da comunidade. O Instituto Ethos recomenda que a destinação de verbas e recursos a instituições e projetos sociais terá resultados mais efetivos na medida em que faça parte de uma política estruturada da empresa, com critérios pré-definidos. Não deve ser um ato episódico, sem estar calcado em diretrizes claras de política da empresa na RSE. Chama a atenção para a garantia de continuidade das ações como fator relevante para o sucesso da intervenção social (INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL, 2000).

Neste ponto convém problematizar a questão da parceria público-privada, ou seja, o investimento social privado realizado com o Estado, onde os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente configuram uma opção. A participação da empresa nas decisões quanto ao destino dessa aplicação tem motivado diferentes orientações dentro das próprias empresas, nos Conselhos, ou no Ministério Público

como órgão fiscalizador. O Instituto Ethos recomenda de forma genérica a participação em projetos governamentais:

A dimensão dos problemas sociais no Brasil torna imprescindível a participação das empresas no seu enfrentamento. Além de cumprir sua obrigação de recolher corretamente impostos e tributos, as empresas podem contribuir com projetos e ações governamentais, devendo privilegiar as iniciativas voltadas para o aperfeiçoamento de políticas públicas na área social (...). Cabe à empresa socialmente responsável buscar participar de associações, sindicatos e fóruns empresariais, impulsionando a elaboração conjunta de propostas de interesse público e caráter social (INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL, 2000).

Em busca de um novo canal de interlocução com o Estado as organizações não governamentais passaram a deter maior conhecimento de causa em defesa das demandas da sociedade, tornando-se parceiras para a execução de programas sociais. Mas importa realçar que as empresas privadas não podem, por si só, gerar ações que promovam o desenvolvimento social do país ou de um município, a menos que contem com o trabalho conjunto de governos e de organizações da sociedade civil, podendo participar, elas próprias, como membro de entidades civis com fins sociais. O repasse de recursos aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FIA) pode gerar propostas neste sentido.

Já que o investimento social corporativo tem como objetivo a não-vinculação com as políticas públicas, a construção de redes de cooperação envolvendo estes três setores pode ser um caminho para gerar soluções de fato para os problemas sociais, econômicos e ambientais existentes por toda parte, em maior ou menor grau de intensidade. Esta construção se faz possível quando são geradas verdadeiras e promissoras alianças entre os três setores - Empresa, Estado e Sociedade Civil – tendo cada uma das partes sua responsabilidade. A empresa, através do seu investimento social corporativo, deve ser destinada a complementar o trabalho da sociedade civil na melhoria das condições sociais e ambientais que se fazem com a cooperação do Estado, sem competir em objetivos e otimizando a utilização de recursos técnicos, de pessoal e financeiro. Mas a questão chave é: como cada um dos atores pode contribuir para alcançar objetivos comuns, sem invadir nem ocupar espaços alheios (PIMENTEL, 2007) A idéia quanto à forma de realizar essa aliança tem se diferenciado entre atores sociais participantes.

Apesar do entendimento generalizado de que as empresas não pretendem substituir o Estado no atendimento social, na prática, ainda se observam dificuldades, tanto por parte do setor privado como do governo, na formação de parcerias público/privadas. No entanto, para que a contribuição das empresas se torne mais eficaz, é necessário caminhar na direção de uma estratégia mais integrada de enfrentamento dos problemas sociais, com definição e distribuição de responsabilidades, na qual a participação crescente do setor empresarial não signifique superposição ou paralelismo ao poder público, mas, pelo contrário, represente uma complementação efetiva de esforços. E mais: é preciso empoderar os beneficiários de modo a torná-los parte tanto da identificação dos problemas como das suas possíveis soluções. Só assim o resultado final poderá ser maior do que o somatório das partes (PIMENTEL, 2007).

A prática de parcerias que reflete a preocupação dos empresários sociais em desenvolverem ações integradas vem se dando prioritariamente com instituições de maior legitimidade, não só pelo aspecto técnico, mas também pelo político. Se a associação convém a ambos, as razões da conveniência são distintas. Um empresta a legitimidade ou o suporte institucional; o outro, os recursos e, na maioria dos casos, certa racionalidade para buscar soluções nas questões da intervenção. Essa troca de “competências” não é livre de tensões e ambigüidades, já que não se trata necessariamente de uma convergência de projetos ou visões sobre o social; ou seja, cada qual pode participar da parceria com interesses e visões próprios (GARCIA, 2004, p. 19).

Para que as estratégias sejam escolhidas e implementadas de maneira eficaz, Kotler e Lee (apud OLIVEIRA, 2002) mostram que é necessário inicialmente que sejam definidas as causas sociais que serão apoiadas, ter objetivos claros e metas passíveis de serem mensuradas. É importante que haja uma observação das necessidades da comunidade na qual a empresa pratica seus negócios, levando em conta as causas que tenham relação com a missão, valores, produtos e serviços da organização (OLIVEIRA, 2006).

No caso das doações aos Fundos de Direitos (FIA) geridos por Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, ainda que haja controvérsias quanto ao direito da empresa de escolher o projeto ou a comunidade, a escolha da empresa vem sendo a de selecionar o Conselho Municipal onde está instalada alguma unidade de seu negócio. A Gerdau, a Vale e a Petrobras são empresas que atuam nesta linha. A prática empresarial tende a escolher projetos que vão atender alguma comunidade de seu interesse, ou àquelas que mais se aproximam aos objetivos da linha de ação



da empresa na política da infância e do adolescente em risco social. O tema será apresentado em detalhe no capítulo 5 deste trabalho.

#### **4 A DOAÇÃO DE RECURSOS INCENTIVADOS AOS FUNDOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE GERIDOS PELOS CONSELHOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE COMO OPÇÃO DE INVESTIMENTO SOCIAL DA EMPRESA**

Ao gerir a sua política de investimento social para a infância e o adolescente, o gestor da empresa que declara imposto de renda baseado no lucro real tem a opção legal de doar 1% do valor do tributo para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente<sup>13</sup>, gerido pelo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (Conselho de Direitos). Esta doação vai ser aplicada em projetos aprovados pelo Conselho de Direitos e que fazem parte do seu plano de ação com o objetivo de atender a demandas diagnosticadas como relevantes e emergentes para a defesa dos direitos da criança e do adolescente. A maioria das empresas, ao doar, deseja indicar o projeto e a entidade responsável pela sua execução, o que configura a modalidade denominada doação direcionada.

E por que fazer a doação? Primeiro, pelo valor social que esta atitude ajuda a construir. Segundo, porque tem apoio legal a dedução do valor da doação na declaração do Imposto de Renda. (VIAN, 2004).

Usa-se o termo doação dirigida, doação direcionada ou doação vinculada a um ou mais projetos aprovados pelo Conselho de Direitos - e não doação casada ou doação carimbada -, para evitar o mau uso destas expressões, que muitas vezes se referem a acordos de verbas através de barganha política, o que não é o caso aqui analisado (AUAD, 2007, p. 161).

Aqui será abordada inicialmente a evolução dos direitos da criança no país até a promulgação Constituição Federal de 1988, que gerou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) através da Lei Federal nº. 8.069, de 13/07/1990. Com relação ao ECA serão levantados os pontos de interesse da pesquisa, a formação e responsabilidades dos Conselhos de Direitos, a gestão dos recursos do FIA e o posicionamento do Ministério Público como instituição fiscalizadora das aplicações do FIA, com argumentos a favor ou contrários à modalidade de doação direcionada.

---

<sup>13</sup>Também Fundo da Infância e do Adolescente (FIA)

Será apresentado também, de forma sucinta, o resultado da pesquisa realizada em 2006 pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH-PR) e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) sobre a realidade precária da grande maioria dos Conselhos de Direitos.

#### 4.1 A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO PAÍS

No Brasil Colônia, as instituições de assistência eram ligadas à Igreja Católica. Data de 1551 a fundação, pelos Jesuítas, da primeira casa de recolhimento de crianças, com o objetivo de isolar crianças índias e negras da “má influência” dos pais (OLIVEIRA, 2002).

Com o decorrer do tempo, na passagem do século XIX para o século XX o crescimento demográfico do país, associado à pobreza das camadas da população negra e ao aumento da imigração de outros povos motivaram um grande número de crianças abandonadas pelas ruas das cidades, sem qualquer tipo de assistência pública. Diante da gravidade da situação, foi lançada a campanha de que “era preciso salvar a infância para salvar o País”. A saída na época foi acentuar a repressão aos “menores delinqüentes”, com a abertura de novas casas de recolhimento: escolas de prevenção para menores em abandono, escolas de reforma e colônias correccionais para menores em conflito com a lei (OLIVEIRA, 2002).

Graças ao trabalho profícuo do magistrado José Cândido Mello Mattos, em 1923 o país instalou o seu primeiro Tribunal de Menores e em 1927 promulgou o seu primeiro Código de Menores, mais conhecido como Código Mello Matos. Através de medidas assistenciais e preventivas o Código permitia que o Juiz de Menores exercesse toda a sua autoridade centralizadora, controladora e protecionista sobre a infância. Havia uma consciência geral de que o Estado tinha o dever de “proteger” os menores, ainda que suprimindo suas garantias. Era a fase da criminalização da infância pobre (OLIVEIRA, 2002).

A Constituição Federal (CF) de 1937, outorgada pelo presidente Getúlio Vargas em 10 de Novembro de 1937 no dia em que implanta a ditadura do Estado

Novo foi a quarta Constituição do Brasil, de conteúdo pretensamente democrático. Nela foi determinado, no Art.nº. 137, que trata da legislação trabalhista, no item (k) a “proibição de trabalho a menores de catorze anos; de trabalho noturno a menores de dezesseis e, em indústrias insalubres, a menores de dezoito anos e a mulheres” (C.F. 1937). A única referência à criança se vê no “C. F. Art, 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: XXVII - normas fundamentais da defesa e proteção da saúde, especialmente da saúde da criança” (1937). Mas o caráter populista do governo Vargas incorporou na C.F. reivindicações da classe trabalhadora urbana e buscou ampliar o horizonte social da infância e da juventude, bem como dos setores mais carentes da população. Várias foram as tentativas para promover uma política de “bem-estar” para a criança e o adolescente, todas cercadas de boa intenção, mas que resultaram no fortalecimento da cultura correcional e não afetiva no atendimento dos “menores delinqüentes e desvalidos”, a exemplo do SAM - Serviço de Assistência ao Menor (Decreto-Lei nº. 3.799 de 1942) que foi apelida de a sucursal do inferno (OLIVEIRA, 2002).

Em 1964, com o golpe militar, surgiu a Fundação Nacional do Bem-estar do Menor (FUNABEM), através da lei 4513 de dezembro de 1964, assumindo as funções do SAM. A FUNABEM foi encarregada da execução da chamada Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), cujos braços estaduais eram as Fundações Estaduais do Bem-estar do Menor (FEBEM). Já na década de 1970, debates exigiam a reforma ou criação de uma nova legislação menorista, culminando com a publicação da Lei Federal nº. 6.695, de 10 de outubro de 1979, o Novo Código de Menores. O Novo Código trouxe alguns avanços, mas na essência acabou mantendo as linhas básicas da PNBEM: cultura segregadora e preconceituosa; “menores” abandonados e infratores de todo gênero continuaram recebendo o mesmo tratamento: internação. O discurso de integração do menor à comunidade e valorização da família não se verificou na prática (LIBERATI; CYRINO, 2003, p. 46-48).

O processo de abertura política na década de 1970, o final do regime militar em 1983 e a convocação da Assembléia Nacional Constituinte formaram o palco para discussão sobre a necessidade de um novo ordenamento jurídico que considerasse criança e adolescente como cidadãos brasileiros e, portanto, detentores de direitos, cabendo ao Estado e à sociedade garantir este direito. A Igreja Católica, através da Pastoral do Menor e das Comunidades de Base, teve

papel relevante no resgate da cidadania perdida. O Movimento Meninos e Meninas de Rua, na década de 1980, surge como um ato de denúncia do sofrimento e de defesa daqueles que fazem da rua seu espaço social, de vida e sobrevivência, liderado por profissionais insatisfeitos e descrentes com o trabalho institucional (LIBERATI; CYRINO, 2003, p. 48-49).

#### 4.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: NOVOS PARADIGMAS

Seguindo os ditames da normativa internacional, a sociedade civil brasileira, mobilizada através de suas organizações representativas, encaminhou à Assembléia Nacional Constituinte a emenda popular "criança, prioridade nacional", que preconizava a doutrina da proteção integral e foi endossada pelos Constituintes, restando materializada nos artigos 227, 228 e 229 da Constituição Federal de 1988

C F Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. C F Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial. C F Art. 229. Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.

Depois de promulgada a Constituição e sob a bandeira da prioridade absoluta, a sociedade civil manteve seus esforços junto ao Congresso Nacional, visando obter a rápida regulamentação dos dispositivos constitucionais através de uma Lei específica que alterasse ou substituísse o Código de Menores herdado das ditaduras de Vargas e dos militares. Os setores da sociedade civil, envolvidos até então nesta questão nacional, mantiveram-se unidos, formando o Fórum Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, conhecido como Fórum - DCA, com o devido apoio da comunidade jurídica dedicada à questão (LIBERATI; CYRINO, 2003, p. 50).

O resultado veio na aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), através da Lei n. 8.069, de 13/07/1990, cujo Art. 1º já anuncia:

“Esta lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente”.

#### 4.3 ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA) - LEI Nº. 8.069 DE 13 DE JULHO DE 1990

A sociedade brasileira estabeleceu, através do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), uma nova ordem jurídica para a infância e a juventude brasileiras, onde a Constituição Federal (CF) definiu os direitos fundamentais e o Estatuto, detalhou e especificou esses direitos. Definindo os parâmetros da prioridade absoluta, criou e regulamentou novos mecanismos políticos, jurídicos e sociais necessários à sua efetivação, estabelecendo um sistema de garantia. Esse sistema de garantia compreende as diretrizes para elaboração da política de atendimento; a definição das medidas de proteção e sócio-educativas; a delimitação dos papéis do Poder Judiciário e do Ministério Público e a tipificação de ilícitos penais e administrativos, além de regular procedimento afetos à Justiça da Infância e Juventude (OLIVEIRA, 2002).

O Sistema da Garantia de Direitos organiza-se em três eixos constitutivos: promoção, controle social e defesa de direitos. Esta divisão é importante para compreender o lugar e o papel dos dois órgãos criados pelo ECA – os Conselhos dos Direitos e o Conselho Tutelar. O eixo da promoção de direitos compreende as políticas sociais básicas destinadas à população infanto-juvenil e às suas famílias. O eixo do controle social trata da participação da sociedade na formulação e acompanhamento das políticas voltadas para a criança e o adolescente, por meio da ação de organizações da sociedade civil ou por meio das instâncias formais de participação estabelecidas na lei, que são os Conselhos dos Direitos. Por fim, o eixo da defesa dos direitos, que consiste em zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente por meio de intervenções onde e quando houver ameaça ou violação desses direitos. O Conselho Tutelar atua precisamente nesse eixo, junto com outras instâncias do poder público e da sociedade civil, tais como a Justiça da

Infância e Juventude, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Segurança Pública e os Centros de Defesa.

Com a adoção da doutrina da proteção integral e do princípio da prioridade absoluta, crianças e adolescentes passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos exigíveis com base na Lei e que devem ser assegurados com absoluta prioridade pela família, pela sociedade e pelo Estado. Mais que isso, crianças e adolescentes passaram a ser reconhecidos também como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, detentoras de direitos especiais, além dos direitos que têm os adultos e que sejam aplicáveis à sua idade, conforme ressalta Marcio de Oliveira (2002).

Na opinião de Faleiros (2008), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado no ano de 1990, portanto completando 18 anos em 2008, foi “uma lei que pegou”:

Depois de 18 anos, podemos afirmar que o ECA, promulgado em 1990, é uma lei que pegou. Em primeiro lugar, porque foi resultado de forte mobilização da sociedade, já presente na luta pela inserção do artigo 227 na Constituição de 1988. Em segundo lugar, o ECA se fundamenta na doutrina da proteção integral da criança e do adolescente, considerados cidadãos e cidadãs e não meros objetos de obediência ao poder adultocêntrico. O ECA, entretanto, não atribui o poder aos menores de idade, como muitos vieram a pensar, inclusive afirmando que não mais haveria obrigação para as crianças, mas somente direitos. Direitos e deveres são face e contra face do ECA. Antes dele, a visão dominante era de as crianças fossem consideradas devedoras e não credoras de obrigação. O artigo 227, base do ECA, define que a criança e o adolescente são sujeitos de direitos, credores de direitos especiais como pessoas em desenvolvimento e prioridade absoluta das políticas públicas. São credoras de direito do Estado, da família e da sociedade. O ECA inverteu o paradigma então dominante da criança como saco de pancada, objeto de correção, necessitando tornar-se adulta para ter direito. (FALEIROS, 2008)

Por outro lado são muitas as barreiras que ainda precisam ser abertas para que a o ECA seja uma ética na sociedade brasileira, na proteção integral da criança e do adolescente futuros cidadãos deste país.

Nas palavras do educador Antônio Carlos Gomes Costa (2006), que atuou pela e na formulação do Estatuto da Criança e do Adolescente,

Para que tudo isto ocorresse, três componentes subjetivos e essenciais teriam de ser desenvolvidos na base: (1) compromisso ético na causa; (2) vontade política para fazer acontecer; (3) competência técnica capaz de assegurar eficiência, eficácia e efetividade nas ações. Infelizmente, nos anos que se seguiram, esse programa não foi seguido ao pé da letra. Nem pela sociedade civil e, muito menos, pelas políticas públicas. O eixo das

lutas travadas se deu em torno do financiamento e das disputas entre várias instâncias de poder envolvidas. Faltou-nos uma verdadeira cultura de confiança e de cooperação, lacuna que até hoje, salvo raras e honrosas exceções, segue sendo nosso principal desafio (COSTA, 2006, prefácio).

Diante do exposto fica patente que o trabalho foi feito e o ECA é uma realidade há 18 anos. Mas talvez a falta de vontade política por parte do Executivo de estados e municípios, - não de todos, para felicidade de muitas crianças -, fez com que os Conselhos de Direitos se tornassem órgãos públicos desconhecidos de grande parte da população, principalmente dos grandes centros, a exemplo da cidade do Rio de Janeiro. Desconhecidos, perdem a força de levar avante a sua representatividade perante a sociedade e de deliberar e controlar as políticas públicas promulgadas pelo Executivo. O FIA, na maioria dos casos é carente de recursos do orçamento público, disputa as doações de Empresas e pessoas físicas contribuintes do imposto de renda para manter vivos os seus programas de proteção dos direitos da criança contra violações praticadas.

#### 4.4 CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONSELHO DE DIREITOS)

Segundo o ECA os Conselhos de Direitos são órgãos públicos, deliberativos, formuladores das políticas, controladores das ações e gestores do Fundo, conforme estabelece o Art. 88 do Estatuto que estabelece diretrizes da política de atendimento da criança e do adolescente.

Art. 88 – São diretrizes da política de atendimento:

I - a municipalização do atendimento;

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;



VI - mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (grifo nosso).

Os Conselhos dos Direitos têm, portanto, competência para deliberar e controlar as políticas públicas de proteção aos direitos da infância e do jovem adolescente. O fundamento jurídico encontra-se no Art. 227, § 7º, da Constituição Federal e no Art. 88, II da Lei 8.069/90 que instituiu o ECA. Os Conselhos estão previstos em todos os níveis da federação do país e são formados por representantes do governo e da sociedade civil em número paritário.

Com relação às políticas para a infância e a juventude, os Conselhos dos Direitos, legalmente, constituem-se nas instâncias legítimas de deliberação e controle nos diversos níveis. O chefe do Poder Executivo e as instâncias político-partidárias em geral passam a dividir o poder com as entidades representativas da sociedade que ganham assento nos Conselhos. A partir do ECA, as políticas definidas unilateralmente pelas esferas tradicionais de exercício do poder – o prefeito, o governador de estado e o presidente da república – tornam-se ilegítimas (OLIVEIRA, 2002, p. 12).

O Conselho de Direitos não pode prescindir da participação popular paritária, que se faz por meio de organizações representativas da sociedade civil. Participação popular paritária significa que este Conselho é formado por membros da sociedade civil e membros do governo em igual número. Essa participação popular abre o espaço para a democracia participativa, garantindo à sociedade civil voz e vez na formulação das políticas sociais públicas, bem como no controle das ações em todos os níveis, de acordo com o Procurador de Justiça Maior Neto (apud LIBERATTI; CYRINO, 2003).

Disto resulta a definição da natureza jurídica do Conselho como sendo:

- (1) órgão especial, devido à sua estrutura de funcionamento específico;
- (2) órgão autônomo e independente, uma vez que não está subordinado hierarquicamente ao Governo;
- (3) administração descentralizada, com capacidade para decidir as questões afins, com a peculiaridade de que suas deliberações se tornam vontade estatal e não vontade do órgão, sujeitando o próprio Estado ao seu cumprimento (LIBERATTI; CYRINO, 2003, p. 96).

Para Auad (2007) os Conselhos de Direitos exercem um papel relevante na formulação das políticas públicas, face ao seu poder deliberativo sobre a primazia do atendimento para a criança e o adolescente. De acordo com o Promotor de Justiça

do Estado do Paraná José Digiácomo, existem condicionantes para este desempenho dos Conselhos de Direitos.

(...) para que isto ocorra, é fundamental que o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, esteja em adequado funcionamento, cumprindo sua missão constitucional de elaborar políticas públicas nas suas respectivas áreas de atuação (o que compreende os diversos setores de governo que, direta ou indiretamente, têm atuação na área infanto-juvenil, como saúde, educação, transporte etc.), que deverão ser contempladas – e nunca é demais repetir, em regime de absoluta prioridade – nas diversas propostas e leis orçamentárias. Para tanto, é fundamental que o Conselho promova estudos e efetue, em parceria com órgãos oficiais e privados o mais completo e confiável levantamento de dados acerca das maiores demandas e deficiências estruturais existentes nas suas respectivas áreas de atuação, estabelecendo metas e elaborando um planejamento para progressiva solução dos problemas a seu cargo que, por óbvio, não comporta vinculação político-partidária e deve sobreviver à eventual alternância de mandatos entre os governantes (DIGIÁCOMO, 2006, p. 6).

Segundo Auad (2007) os Conselhos de Direitos como órgãos colegiados têm competência para mapear a realidade social da criança e do adolescente em suas jurisdições e, a partir desse diagnóstico, elaborar o Plano de Políticas Públicas para a Proteção Integral da Criança e do Adolescente, que servirá de base para a construção e a execução de todo o ciclo orçamentário referente aos direitos infanto-juvenis. Isso significa que o Plano de Proteção Integral deve estar refletido no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Este mesmo raciocínio se aplica para a utilização das verbas dos Fundos de Direitos, que são geridos pelos Conselhos (AUAD, 2007, p. 112). Assim sendo, é imprescindível que os Conselhos de Direitos não apenas elaborem suas ações no Plano de Políticas Públicas para a Proteção Integral da Criança e do Adolescente, mas participem de forma ativa e efetiva do processo de elaboração das propostas de leis orçamentárias. Para tanto, devem defender e apresentar ao órgão administrativo competente (Secretaria de Planejamento, de Finanças ou equivalente) os referidos Planos de Ação necessários para o desenvolvimento das Políticas Públicas, tendo sempre em vista a realidade social e financeira do município/ou do estado (DIGIÁCOMO, 2006, p. 9).

Essas funções do Conselho de Direito não colidem com o papel do Estado, mas exigem uma mudança, tanto da sociedade civil quanto do poder público, no que diz respeito ao exercício da democracia participativa. Não é uma usurpação do poder. É o mesmo poder exercido de forma descentralizada, participativa e

democrática. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente deve ser feita através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais (ECA, Art. 88).

Na realidade os Conselhos de Direitos sofrem pressões por parte de governos municipais e estaduais, que se vêem ameaçados pelo poder deliberativo desses órgãos sobre suas políticas públicas adotadas. Essas políticas podem estar divergindo das linhas consideradas prioritárias para o atendimento da criança e do adolescente indicadas pelos Conselhos, mas adequadas para fins eleitoreiros. “Em alguns locais, o governo apóia o funcionamento desses colegiados e garante sua autonomia, em outros subjuga”. (AUAD, 2007, p. 19). O poder autoritário e conservador dos governantes que reina em grande parte da política municipal é o principal problema para a consolidação da democracia participativa dos Conselhos de Direitos: governo e sociedade civil deliberando sobre políticas públicas.

Denise Auad (2007) mostra que os Conselhos dos Direitos são um laboratório para o exercício da democracia participativa, onde convivem as forças conservadoras e as que desejam inovar através da aplicação do ECA. Para ela os Conselhos “aparecem no cenário político como um *locus* de conflito, na medida em que refletem os antagonismos da própria estrutura social” (AUAD, 2007, p. 20).

Ressalta-se que estão instalados em uma conjuntura sócio econômica antagônica ao modelo institucional para o qual foram criados, conforme esclarece Raquel RAICHELIS: “A proposta dos Conselhos no Brasil surge nos marcos da luta contra a ditadura e pela democratização do Estado e da sociedade nos anos 80. Desemboca na Constituinte com força suficiente para fazer com que a Constituição incorpore mecanismos democratizadores e descentralizadores das políticas sociais. Contudo, no plano internacional, desencadeia-se um contra-movimento. Enquanto no Brasil estávamos aprovando uma Constituição que incorpora mecanismos democratizadores e descentralizadores das políticas sociais, que amplia direitos sociais, fortalecendo a responsabilidade social do Estado, os modelos de Estado Social entram em crise no plano internacional, tanto os Estados de Bem-Estar Social quanto o Estado Socialista. E desse processo emerge um crise mais ampla, que desemboca no chamado projeto neoliberal e nas propostas de redução do Estado e de seu papel social (AUAD, 2007, p. 20).

Um ponto da maior relevância na diretriz da política do atendimento determinada no Art. 88 do ECA é a municipalização do atendimento. A descentralização da questão de política de assistência já se encontrava na Constituição Federal de 1988 no Art. nº. 204, II, como diretriz, segundo Liberati e Cyrino (2003).

Para o Promotor de Justiça de Minas Gerais, Marcio Oliveira,

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, previstos no inciso II do artigo 88 do ECA, constituem os mecanismos através dos quais se torna possível à sociedade - em condições de paridade com o Poder Público – participar da formulação e controle das ações em todos os níveis. A diretriz da municipalização do atendimento atribui especial importância ao papel dos Conselhos Municipais dos Direitos, como instâncias de deliberação e controle mais próximas da população (OLIVEIRA, 2007, p. 2).

Liberati e Cyrino (2003) chamam a atenção que “municipalizar não é *prefeiturizar*” uma vez que o atendimento de crianças e adolescentes deve em principio ser obrigação do Poder Público, mas sem exclusividade. “O Poder Público local tem a obrigação de criar mecanismos e instrumentos que viabilizem o atendimento infanto-juvenil e, juntamente com as entidades não governamentais, instituir o sistema municipal de atendimento”. (LIBERATI; CYRINO, 2003, p. 80-81).

Na sistemática estabelecida pelo ECA o envolvimento da sociedade na proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes não se limitou aos Conselhos dos Direitos. A preocupação com a amplitude dos poderes que a legislação anterior conferia à autoridade judiciária e o distanciamento dos magistrados em relação à comunidade, aliados à concentração da autoridade numa única pessoa poderiam ser fatores de equívocos e distorções indesejáveis. Isto fez com que o legislador retirasse uma parcela das atribuições do juiz e as transferisse para um novo órgão, de natureza colegiada e integrada por cinco cidadãos, residentes no município e escolhidos pela própria comunidade. Assim foi que, nos artigos 131 e seguintes, o Estatuto concebeu o Conselho Tutelar, definido como órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Assim, o envolvimento da sociedade na proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes não se limitou aos Conselhos dos Direitos (DIGIÁCOMO, 2006, p. 11).

A Lei nº. 8.242 de 12 de outubro de 1991 criou Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Esse Conselho está previsto no ECA como uma das diretrizes da política de atendimento e detém uma representatividade na esfera democrática de conduzir e institucionalizar o novo paradigma da Proteção Integral da Criança e do Adolescente. Desta forma, a sua finalidade maior é deliberar e controlar a política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente no nível federal. O Art. 3º da Lei nº. 8.242 dá a

composição dos membros do CONANDA, que se distribuem entre órgãos de governo e instituições da sociedade civil, dentro de uma configuração paritária. Esta estrutura deve servir de referência para os demais Conselhos de Direitos:

Lei 8242 Art.3º - O CONANDA é integrado por representantes do Poder Executivo, assegurada a participação dos órgãos executores das políticas sociais básicas na área de ação social, justiça, educação, saúde, economia, trabalho e previdência social e, em igual número, por representantes de entidades não-governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Liberati salienta que não existe uma hierarquia entre os Conselhos. O CONANDA vai tratar de regras e resoluções de caráter geral, enquanto os Conselhos Estaduais, as regras de caráter estadual ou regional e os Municipais abordam regras de interesse local (LIBERATI; CYRINO, 2003, p. 116). Mas a resolução do CONANDA, por suas atribuições legais, tem força normativa na política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

O Conselho dos Direitos é, portanto, uma instância de concretização da democracia participativa. Suas funções essenciais são:

- formular políticas que atendam à infância e à adolescência;
- monitorar os procedimentos de atendimento;
- controlar as operações do Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente.

Estão também entre suas atribuições:

1. Fazer com que o ECA seja cumprido.
2. Divulgar os direitos das crianças e adolescentes e os mecanismos de exigibilidade desses direitos.
3. Participar da construção de uma política de proteção integral.
4. Estabelecer normas e orientar o funcionamento das entidades governamentais e não governamentais de atendimento a crianças e adolescentes.
5. Proceder ao registro formal das entidades governamentais e não governamentais e comunicá-lo ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária.
6. Conhecer e acompanhar as demandas de atendimento, identificando áreas carentes de intervenção, bem como a adequação dos programas existentes às reais necessidades.
7. Presidir o processo de escolha dos Conselheiros Tutelares (LOPES, 2007, p. 9).

O Conselho Tutelar, por sua vez, é um órgão permanente e autônomo, independente do Poder Judiciário, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente (LOPES, 2007, p. 9).

#### 4.5 FUNDO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (FIA)

O Estatuto no seu Art.nº. 88 item IV dá aos Conselhos a competência da: “manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente”.

Dentro do princípio da obrigatoriedade da destinação de recursos financeiros privilegiados em favor das políticas de atenção aos direitos da criança e do adolescente, o legislador criou um fundo especial para onde devem ser alocados os recursos, sem possibilidade de utilização para atividade diversa daquela para o qual foi criado: o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente <sup>14</sup>. O FIA, portanto, de acordo com o ECA, é uma das diretrizes da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

No conceito jurídico o fundo especial está disposto no Título VII da Lei 4320/64, nos Art.nº. 71, 72, 73 e 74, Lei que estatui normas gerais dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e Distrito Federal.

- Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.
- Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a turnos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.
- Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.
- Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Os fundos especiais são criados para o aporte de recursos em áreas consideradas prioritárias. O FIA destina-se, primordialmente, para as ações de proteção especial de crianças e de jovens adolescentes (VIAN, 2001). Tais recursos são alocados no FIA e servem como uma proteção legal no orçamento público para que outro uso não seja dado a não ser o previsto na Lei que o constituiu. O FIA deve ser somente aplicado no sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente. São receitas específicas porque não se misturam com as receitas genéricas.

---

<sup>14</sup>Também chamados Fundo da Infância e do Adolescente (FIA).

São receitas especificadas, conforme o Art.nº. 71 da Lei 4320/64 menciona, pois são instituídas em lei, próprias ou transferidas, com destinação certa. Resulta daí a necessidade de vinculação do produto dessas receitas à realização de objetivos predeterminados, sendo esta a verdadeira razão da existência dos fundos (LIBERATI, 1997).

A Lei 4.320/64 - Lei de Direito Financeiro (LDF) - consigna no seu Art.nº. 72 que a “aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotações consignadas no orçamento ou em créditos adicionais”. Entende-se por Dotação orçamentária a parcela de recursos destinada no orçamento para atender determinados objetivos. Entende-se por crédito adicional “as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei do Orçamento”, conforme Art.nº. 40 da LDF (LIBERATI; CYRINO, 2003, p. 220).

O Art. 74 da Lei 4320/64 faz referência à necessidade de Lei para instituir o fundo especial. A Constituição Federal de 1988 no seu Art. 167, IX, determina que a instituição dos fundos especiais se faça através de Lei em sentido formal, isto é, elaborada pelo Poder Legislativo por iniciativa do Poder Executivo, obedecendo-se ao competente processo. Assim, não pode ser criada por decreto, portaria ou providências administrativas (LIBERATI, 1997, p. 222).

No conceito extrajurídico, define o FIA como sendo:

Recursos financeiros destinados ao atendimento das políticas, programas e ações voltadas para o atendimento dos direitos da criança e do adolescente, distribuídos mediante deliberação dos Conselhos dos Direitos, nos diferentes níveis do governo (LIBERATI, 1997, p. 215).

O FIA, de acordo com o Estatuto, é vinculado ao Conselho de Direitos e por ele gerido. Cabe ao Conselho de Direitos fixar normas e critérios de utilização dos recursos.

ECA Art. 260. § 2º Os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente fixarão critérios de utilização, através de planos de aplicação das doações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente, órfãos ou abandonado, na forma do disposto no art. 227, § 3º, VI, da Constituição Federal.

A Lei instituidora do FIA deve definir a receita, a despesa, a destinação e a gestão dos recursos. Uma vez sancionada a Lei, no caso do Conselho Municipal, cabe ao Prefeito providenciar a regulamentação do FIA, através de decreto,

detalhando o seu funcionamento. “Através de Portaria o Prefeito Municipal deverá indicar o Administrador do Fundo, o qual cuidará de toda a escrituração contábil e da movimentação dos recursos, inclusive assinando empenho” (LIBERATI, 1997, p. 227).

Após a criação e regulamentação, os recursos do Fundo devem estar previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária: "Acompanharão a lei de orçamento, quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos Fundos Especiais" (Lei 4320, Art. 2). Cabe ao Conselho de Direitos a elaboração do Plano de Ação e Plano de Aplicação. O Plano de Aplicação deve integrar a Proposta Orçamentária (VIAN, 2001).

O orçamento é um instrumento que expressa as prioridades, os programas e os meios de seu financiamento para um exercício financeiro. É um plano de trabalho do governo, discriminando os objetivos e as metas a serem alcançadas de acordo com as necessidades locais. Caso se queira saber se determinado município ou estado prioriza ou não a criança e o adolescente, o termômetro é seu orçamento – este é o documento que espelha as prioridades. “Não existe prioridade de bolsos vazios” (VIAN, 2001). O orçamento compreende quatro fases fundamentais: elaboração, aprovação, execução e controle. Em todas as etapas, o Conselho de Direitos deve participar ativamente para que o Fundo dos Direitos tenha dotações significativas.

Um mecanismo legal e importante usado pelo Conselho dos Direitos é o chamado crédito adicional. Constituem créditos adicionais as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei do orçamento. Desta forma, o Fundo dos Direitos pode receber recursos não contemplados no orçamento e obter ou aumentar os recursos destinados a programas e projetos da criança e do adolescente. As dotações orçamentárias constituem a principal fonte de recursos do Fundo, de acordo com a Lei nº. 8.242, de 12 de outubro de 1991, que criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA):

Lei nº. 8.242 Art.nº.16 - I: A principal fonte dos recursos deve ser da dotação própria do Poder Público (Município, Estado, Distrito Federal e União), conforme estabelece o comando constitucional (art. 227) e a determinação da destinação privilegiada de recursos públicos para programas voltados ao atendimento de crianças e adolescentes, segundo o artigo 4º, parágrafo único, alínea d, do Estatuto.



As doações de pessoas físicas e jurídicas (empresas) constituem uma fonte ponderável de recursos para o FIA podendo ser feitas em dinheiro ou em bens, com incentivo fiscal, conforme o Art.nº. 260 do ECA:

ECA - Lei 8069/90 Art. 260. Os contribuintes poderão deduzir do imposto devido, na declaração do Imposto sobre a Renda, o total das doações feitas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente - nacional, estaduais ou municipais - devidamente comprovadas, obedecidos os limites estabelecidos em Decreto do Presidente da República.

Tanto as empresas privadas como as estatais podem destinar recursos para o FIA, com dedução do Imposto de Renda devido até o limite de 1% (Decreto nº 794/93; Lei nº 9.532/97). A doação é restrita às empresas tributadas com base no lucro real. Já as empresas que optaram pelo simples não podem utilizar esse benefício pela atual legislação. A doação deve ser feita até o dia 31 de dezembro do ano fiscal em curso e deverá ser deduzida do valor do imposto de renda posteriormente, na data do seu recolhimento.

Decreto nº 794, de 5 de abril de 1993. Estabelece limite de dedução do Imposto de Renda das pessoas jurídicas, correspondentes às doações em favor dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Art. 1º O limite máximo de dedução do Imposto de Renda devido na apuração mensal das pessoas jurídicas, correspondente ao total das doações efetuadas no mês, é fixado em um por cento.

A pessoa física pode destinar para o FIA e abater até 6% do Imposto de Renda devido (Lei nº. 9.532/97). As contribuições ao Fundo, assim como as doações em favor de projetos culturais e investimentos em atividades audiovisuais, no seu conjunto, neste caso não poderão exceder a 6% do imposto devido (Lei 9532/97, art.22). A doação deve ser feita até o dia 31 de dezembro do ano fiscal em curso e deverá ser deduzida do valor do imposto de renda posteriormente, na data do seu recolhimento.

Na doação de bens, tanto de pessoas jurídicas como físicas, o doador tem a obrigação de comprovar a propriedade desses bens, mediante documentação hábil, segundo as Instruções Normativas nº 258/02 e 267/02 da Secretaria da Receita Federal.

Outras fontes de recursos para o FIA:

1. multas decorrentes de condenação em ações cíveis e da aplicação de penalidades previstas nos artigos 228 a 258 do Estatuto constituem-se em receitas, devendo ser revertidas para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90, arts. 154 e 214);
2. transferências de recursos entre Entes da Federação;
3. produto de aplicações no mercado financeiro;
4. contribuições de Organismos Nacionais e Internacionais;
5. contribuições resultantes de campanhas de doações para o Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente.

Uma vez que o ECA não determina como será custeada a manutenção dos Conselhos de Direitos geralmente os recursos necessários saem das verbas que são repassadas para o Fundo pelo governo. No entanto o ECA determina que os recursos do FIA, sendo um fundo especial tem destinação única: criança e adolescente.

A transferência de recursos entre Entes da Federação se dá uma vez que a União está proibida de executar programas pela Constituição Federal. Esses deverão ser desenvolvidos pelos Estados e Municípios. No entanto o Fundo Nacional de Direitos do CONANDA tem a prerrogativa de aplicar recursos que fortaleçam Municípios e Estados na execução de programas de proteção especial, prioritariamente. O FIA do Estado pode atender a programas estaduais e dar apoio aos Municípios, suprimindo eventuais deficiências na condução de sua política de atendimento (MELO, 2000).

A política pública na área infanto-juvenil segue o principio da municipalização, portanto, cabe ao Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente investir em políticas complementares de natureza mais abrangente, e repassar verbas para projetos de âmbito estadual e municipal. Aos Fundos Estaduais incumbe o financiamento de ações que abranjam mais de um Município ou todo o Estado, além de transferir verbas para projetos municipais. As políticas complementares de natureza local ficam a cargo das verbas dos Fundos Municipais. Pelo fato de ser unidade político-administrativa mais próxima do cotidiano do cidadão, seu respectivo Fundo tem um papel imprescindível para promover ações que atendam às necessidades mais emergenciais da criança e do adolescente apontadas pela comunidade (AUAD, 2007, p. 161).

Com relação às contribuições de Organismos Nacionais e Internacionais, o Conselho de Direitos Municipal poderá receber recursos que financiam projetos para

a infância e para o adolescente, tomando a precaução de conhecer as entidades e suas finalidades. Em geral, cada entidade privilegia determinadas ações ou programas. Evidentemente, há a necessidade de planos consistentes e convincentes (MELO, 2000).

#### A aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos (FIA).

De acordo com o ECA, no Art.nº. 260 § 2º, cabe ao Conselho dos Direitos fixar critérios de utilização dos recursos do Fundo dos Direitos através de planos de aplicação das doações subsidiadas e demais receitas.

A Lei Municipal, por exemplo, deve dizer para que objetivo e para quais serviços se destinam os recursos arrecadados, de forma especial. O FIA é uma das diretrizes para a política do atendimento de crianças e de adolescentes (ECA, Art.nº. 88. IV). Assim sendo, a destinação deve ocorrer prioritariamente em ações de atendimento, especialmente em programas de proteção e na aplicação das medidas sócio-educativas, conforme a Resolução do CONANDA nº. 71, de 10/06/01. Crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, os abandonados, autores de ato infracional, os drogaditos, as vítimas de maus tratos, de abuso sexual, de exploração comercial sexual, de trabalho forçado, meninos e meninas de rua devem merecer proteção especial e preferência na aplicação de recursos do Fundo (VIAN, 2001).

O FIA não deve em princípio financiar políticas setoriais, pois essas devem ser custeadas pelos respectivos Fundos (assistência social, saúde, educação...). As políticas setoriais também devem priorizar a criança e o adolescente, pois a prioridade absoluta é para todos os órgãos e áreas. O Fundo deve garantir, transitoriamente, programas e projetos que visem ao atendimento dos direitos ameaçados ou violados de crianças e de adolescentes. O Fundo destina-se também a custear estudos e diagnósticos básicos para formulação do plano de ação do Conselho de Direitos, formação profissional de conselheiros de direitos e de conselheiros tutelares (capacitação), divulgação dos direitos e reordenamento institucional. A destinação deve sempre integrar o plano de aplicação de recursos (VIAN, 2001).

Na reflexão do Promotor da Infância Marcio de Oliveira, o FIA é uma fonte democrática e complementar para gerar recursos para financiar projetos demandados pelo atendimento prioritário da infância e adolescência:

Em resumo, a legislação que regulamenta a existência dos fundos especiais, onde se insere o Fundo de Direitos, continua sendo a Lei nº. 4.320 datada de 1964. A Constituição de 1988 prevê no seu artigo 165, § 9º II, a criação de lei complementar que estabeleça normas de gestão e condições para a instituição e o funcionamento dos mesmos, ocorre que essa lei até os dias de hoje não foi criada.

CF Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 9º - Cabe à lei complementar:

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

A ausência desta lei complementar prevista na Constituição Federal traz sérias dificuldades para a regulamentação das operações dos Fundos de Direitos, que ficam sem prescrições legais e se amparam em culturas administrativas. Os diversos Fundos (FIA) que operam no país, funcionam de acordo com suas leis de criação, sem uma unidade entre elas, o que dificulta o relacionamento dos Conselhos de Direitos com alguns setores da burocracia estatal, que se mostram rígidos quanto a novas formas de administrar a máquina pública. O CONANDA vem tentando através de consulta pública estabelecer uma Resolução que traduza uma sistemática para a criação e o funcionamento dos Fundos de Direitos, em todos os níveis federados. Mas na interpretação de Liberatti (1997) não existe uma hierarquia formal entre os Conselhos de Direitos. Cabe ao CONANDA, através de Resoluções, tratar temas caráter geral.

#### 4.6 A ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Artigo nº. 260 § 4º do Estatuto diz que “o Ministério Público determinará em cada comarca a forma de fiscalização da aplicação, pelo Fundo Municipal dos

Direitos da Criança e do Adolescente, dos incentivos fiscais referidos neste artigo” (ECA).

#### 4.7 DAS ENTIDADES DE ATENDIMENTO

O Parágrafo Único do Art. 90 do Estatuto determina que

As entidades governamentais e não-governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro das inscrições e de suas alterações, do que fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária.

O Art. 91 do Estatuto consigna que

As entidades não-governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual comunicará o registro ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária da respectiva localidade.

Quanto à fiscalização o Estatuto estabelece no Art. 95 que “as entidades governamentais e não-governamentais referidas no art. 90 serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares”.

#### 4.8 O PROJETO DE LEI 1300/99

O Projeto de Lei Federal 1300/99, que aguarda aprovação na Assembléia Legislativa, estende as doações incentivadas ao FIA para permitir que empresas adotantes do lucro arbitrado ou lucro presumido e as pessoas físicas optantes da declaração simplificada possam também deduzir da declaração do imposto de renda seus repasses, mantidos os mesmos percentuais hoje praticados. Uma das medidas contidas no Projeto de Lei que mais irá contribuir para desburocratizar o processo é a possibilidade das doações serem feitas e deduzidas no momento da declaração, através do lançamento do valor em um campo específico na declaração. Na última

Conferência do CONANDA, realizada em dezembro de 2007, uma das posições recomendadas foi a de se realizar uma campanha nacional para captação de recursos para o FIA e acelerar a tramitação do Projeto de Lei.

Além desses avanços, o PL cria mecanismos promotores de mais transparência na gestão dos recursos dos Fundos. A lei passaria a exigir dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (que são os gestores dos Fundos) a comunicação pública de um conjunto de informações sobre os recursos recebidos, as prioridades para investimentos e os resultados dos projetos beneficiados com recursos. Apesar de a possibilidade de destinação de recursos aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente por pessoas físicas e jurídicas existir desde 1990, o número de contribuintes que fazem esse investimento é ainda muito pequeno e abaixo do potencial. Mais do que crescer esse número, a aprovação e sanção ao referido Projeto de Lei, ainda neste ano, garantirá que avancemos na superação das desigualdades impostas às crianças e aos adolescentes brasileiros, principais vítimas da pobreza. A esperança é de que este PL 1300 consiga regulamentar a doação ao Fundo com a opção do doador poder escolher o projeto previamente aprovado pelo Conselho dos Direitos, uma vez que altera o art. 260 do ECA, que trata da dedução no imposto de renda o valor doado para o Fundo pelo contribuinte (GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS, 2006).

#### 4.9 A DOAÇÃO DAS EMPRESAS PARA O FUNDO DE DIREITOS (FIA)

Os gestores empresariais fazem a doação ao FIA exercendo o direito, como doadores voluntários, de escolher o destino dos recursos para determinados programas ou projetos que foram previamente deliberados pelos Conselhos dos Direitos. Esta modalidade de doação passou a ser chamada de doação direcionada, doação dirigida ou doação vinculada a um projeto específico.

Aqui reside o ponto de discórdia entre os atores envolvidos no mecanismo de doação aos Fundos: Empresas, Conselhos de Direitos e Ministério Público.

Por parte da Empresa a seleção é necessária para poder monitorar o projeto e a entidade responsável pela sua execução. Caso contrário não faz sentido doar e sim pagar integralmente o Imposto de Renda, deixando para o Estado esta missão de repassar recursos para o FIA. A Empresa vê no repasse de recursos para o FIA uma opção que é permitida pela legislação de realizar um investimento social e ter o deduzido o valor no Imposto de Renda. E um investimento social empresarial por definição implica em monitorar o projeto.

Da parte do Ministério Público, alguns dos seus promotores vêem um impedimento legal o direcionamento da doação por se tratar de um fundo especial o FIA. E de acordo com a Lei 4392 o recurso depositado no fundo especial torna recurso público e sendo assim só ao Conselho de Direitos, por ser um órgão público e gestor do FIA é dado o poder de direcionar a aplicação. Além do aspecto legal, existe uma preocupação de que pode a doação direcionada da Empresa privatizar a função do Conselho na priorização dos projetos.

Um outro ponto da discussão é que cabe ao Poder Executivo o dever constitucional de dar manutenção financeira ao FIA em caráter prioritário e em valor suficiente para cobrir o Plano de Ação do Conselho. Esta é uma posição defendida pelos membros do Conselho de Diretos e do Ministério Público. A doação da Empresa é um crédito adicional.

Ocorre que hoje o país conta com mais de 5 mil municípios e crianças e adolescentes existem em todos eles e muito provavelmente a violação de seus direitos também ocorram em todos. As doações das Empresas são destinadas prioritariamente para os municípios onde estão localizadas as suas unidades de produtoras e os recursos são limitados a 1% do Imposto de Renda a declarar. A verba do Tesouro de Estado não tem sido usada com a prioridade para atender às políticas para a infância e a adolescência.

Este será o tema apresentado no próximo capítulo desta pesquisa, que tem por objetivo levantar as controvérsias e consensos em torno da doação ao Fundo de Direitos por esses atores e outros temas correlatos.

#### 4.10 RESULTADOS DA PESQUISA CONHECENDO A REALIDADE DOS CONSELHOS

A Pesquisa feita pela Universidade de São Paulo “*Conhecendo a Realidade dos Conselhos*”, parte do Programa Pró-Conselho, analisou as respostas às seguintes questões:

- Os Conselhos estão estruturados a ponto de cumprir o papel para o qual foram criados?
- Que fatores restringem sua capacidade de ação? Em que sentido precisam ser fortalecidos? (PRÓ-CONSELHO - SEDH-PR – CONANDA; p. 377)

O Pró-conselho é um programa criado em 2004 que tem por objetivo o fortalecimento da base do Sistema da Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Entende-se por base a rede de conselhos tutelares e dos direitos da criança e do adolescente instituída pelo ECA como instrumentos de democracia participativa para assegurar a efetividade da proteção integral. Atualmente esta rede de conselhos está presente na maioria dos municípios brasileiros. Todavia, existem regiões no país que apresentam baixos índices de implantação e/ou precárias infraestrutura e condições de trabalho dos conselhos. Para enfrentar estes problemas o Pró-conselho Brasil desenvolve ações que visam diagnosticar as condições de funcionamento da rede de conselhos em todo o país; apoiar a criação dos conselhos e fortalecer os fundos dos direitos da criança em todos os municípios; capacitar conselheiros para atendimento e encaminhamento de casos, formulação e monitoramento de políticas e para gestão dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Este Programa da SPDCA opera em articulação com outras instituições governamentais e da sociedade civil.

Embora o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) tenha sido promulgado em 1990, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente ainda não são uma realidade em todos os municípios brasileiros. Dos cerca de 5.600 municípios brasileiros, cerca de 5.000 possuem Conselhos de Direitos. A partir dessa realidade, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), no Programa Pró-Conselho, realizaram uma pesquisa a nível nacional para conhecer a realidade desses órgãos públicos na defesa dos direitos da infância e adolescência. A



consciência acerca dos graves problemas que por décadas as crianças e os adolescentes da sociedade brasileira enfrentam no dia a dia e que novos desafios se colocam para a defesa dos seus direitos a exemplo do turismo sexual foi o maior motivo para mostrar a necessidade dessa Pesquisa. O trabalho tem um caráter construtivo, pois só diagnosticando a realidade dos Conselhos de Direitos e dos Conselhos Tutelares vem sendo possível, através do planejamento e da adoção de medidas corretivas, aprimorar - e em alguns casos construir de fato - o sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente nos seus três eixos definidos no ECA: promoção dos direitos, controle social e defesa dos direitos.

A Pesquisa foi realizada entre fevereiro e novembro de 2006, através de questionários enviados pelo Correio. A partir dos resultados foram mapeadas as prioridades para adoção de medidas capazes de fortalecer a atuação desses Conselhos.

A pesquisa foi executada pelo Centro de Empreendedorismo Social e Administração e Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração (USP), sob a coordenação geral de Rosa Maria Fischer, Ph.D. O trabalho recebeu apoio da Fundação do Banco do Brasil, da Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude (ABMP), do Conselho Nacional dos Procuradores Gerais (CNPJ) e do Instituto Telemig Celular.

Os questionários foram respondidos por 96% dos conselhos estaduais dos direitos (25 conselhos), 71% dos conselhos tutelares (3.476 conselhos) e 49% dos conselhos municipais dos direitos (2.474 conselhos). Vale ressaltar que atualmente todos os estados já dispõem de conselhos estaduais dos direitos e quase 90% dos municípios brasileiros contam com conselhos tutelares e dos direitos. Análises da pesquisa demonstram um aumento contínuo do número de conselhos desde a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

O relatório final da Pesquisa é bastante detalhado e a sua leitura é relevante para o aprofundamento da questão. O texto completo está em arquivo *PDF* na internet no portal especial da Presidência da República.

No próximo item farei um relato de alguns pontos que merecem destaque, com a intenção de mostrar que muito trabalho está por ser feito para o ECA se torne um instrumento de uso efetivo na defesa dos direitos da criança e do adolescente.

#### 4.10.1 A situação dos Conselhos e dos Fundos de Direitos (FIA)

A pesquisa mostrou que 47% dos conselhos municipais de direitos existentes no país sofreram períodos de descontinuidade de suas atividades desde que foram criados ou nunca tiveram ação efetiva. Dos conselhos municipais de direitos existentes 49% sempre funcionaram regularmente, isto é, sem nenhum período de interrupção. Na região Sul do país a situação é mais favorável, uma vez que 60% dos conselhos municipais criados tiveram funcionamento regular e 14% não tiveram ação efetiva. Na região Norte a situação se agrava, tendo 25% dos conselhos constituídos, mas sem ação efetiva.

Na região Norte, 65% dos presidentes dos Conselhos são representantes do setor governo, quando a média nacional é de 63%. O conselheiro que responde na ausência do presidente é também do setor governo, fato observado em 53% dos conselhos. A sociedade civil tem porcentagem maior nas presidências dos conselhos das regiões Centro-Oeste e Sudeste, e o poder público é preponderante no Nordeste, chegando a 73% das presidências dos conselhos. Existe, portanto uma desigualdade de forças entre o governo e a sociedade civil, já que os cargos de presidente e de vice são mais comumente vindos do governo. A alternância entre os dois poderes não é observada, contrariando a orientação do CONANDA neste sentido e o próprio sentido dado pelo ECA da paridade no conselho entre membros da sociedade civil e do governo.

Os dados levantados permitiram estimar uma média de 10 conselheiros titulares por conselho, sendo que 65% dos membros ocupam o cargo pela primeira vez. A situação melhora um pouco na região Sul, com uma estimativa de 60% dos conselheiros ocupando o cargo pela primeira vez, o que pode ser explicado pelo fato de serem conselhos mais antigos, formados por pessoas mais experientes. Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste o índice atinge perto de 70%. Esta situação é grave em termos de capacitação dos conselheiros para ao desempenho de suas funções e a alta rotatividade demonstra a pouca atratividade do cargo.

A dedicação ao trabalho no conselho é baixa em termos de horas/mês. A pesquisa mostrou que em 25% dos conselhos o número de horas dedicadas foi de apenas 5 horas/mês. Nos 75% dos demais conselhos foram observados diferentes níveis de dedicação para os ocupantes de cargos de presidência e de grupos

temáticos, mas fora disto o tempo de permanência foi o mesmo de 5 horas/mês. Na região Sul, 75 % dos conselheiros dedicam aos trabalhos do conselho 5 hora/mês, enquanto na região Norte 34% dos conselheiros dedicam de 6 a 20 horas de trabalho para o conselho. Este fato explica a ausência de diagnósticos da situação da criança e do adolescente na quase totalidade dos conselhos. Os conselheiros de direitos são voluntários, portanto não percebem remuneração pelo que fazem.

Em termos do nível de escolaridade dos conselheiros os dados levantados mostraram que 52% dos conselheiros têm nível universitário incompleto, 32 % com ensino médio completo e 11% com ensino fundamental completo ou incompleto. Formação profissional verificada: 15% pedagogia; 13% magistério médio; 7% serviço social; 4% direito; 4% técnico em contabilidade; 13% outra formação em nível médio; 8% outra formação universitária; 9% qualificação profissional em nível fundamental; 27% outros.

Em termos de experiência no trato com público infanto-juvenil a situação é melhor: 38% dos conselheiros têm experiência de mais de 5 anos; 33% de 1 a 5 anos e 28% sem experiência ou tendo, mas com menos de 1 ano. Outro dado significativo é que 60% dos conselheiros são funcionários, empregados ou prestadores de serviço em órgãos públicos. Colaboradores em organizações não governamentais que atuam na defesa dos direitos da criança e do adolescente chegam a 18% dos conselheiros. A maioria dos representantes do poder público tem atividades na saúde, na educação e na assistência social. Em menor percentual são os conselheiros das áreas de planejamento e administração. A pesquisa chama a atenção para o índice de participação pequena de representantes do governo ligados à cultura e ao esporte. A presença de participantes dos poderes legislativos é de 13% e 3% do judiciário nos conselhos municipais. Este fato contraria frontalmente o princípio constitucional da independência entre os poderes, portanto não deveriam participar no funcionamento dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente (RESOLUÇÃO 105/2005 do CONANDA).

A participação da sociedade civil em 66% dos conselhos é formada por representantes de ONGs, movimentos ou entidades sociais que atuam na área da criança e do adolescente, e vinculadas a entidades religiosas. Aquelas que atuam com a sociedade civil na mesma área, mas sem qualquer ligação com entidade religiosa somam 49 % dos conselhos pesquisados. As ONGs ligadas a causas religiosas estão presentes em todas as regiões do país. Cerca de 70% dos

conselhos das regiões do Nordeste e do Centro Oeste têm forte participação de entidades religiosas. Representantes de escolas, creches, orfanatos e associação de pais também se fazem representar, mas em pequena proporção (3%).

Em termos de instalações prediais 88% estão bem localizados, 75 % contam com prédios bem conservados e apenas 48 % têm privacidade para o trabalho; 51% têm computador e 46% dos conselhos dispõem de linha telefônica e internet.

A carência de diagnósticos da situação da criança e do jovem nos municípios é outro foco grave levantado pela pesquisa. Apenas 20% dos conselhos têm diagnóstico documentado. Outros 35 % dos conselheiros mostraram que estão em fase de elaboração dos seus diagnósticos. E 45% dos conselhos que participaram da pesquisa nunca elaboraram um diagnóstico da situação das crianças e adolescentes do município. Se considerado os estados, apenas 12% apresentaram diagnósticos documentados e 36% estão com o levantamento em fase de planejamento ou elaboração. As informações prestadas pelo Conselho Tutelar servem de base para os diagnósticos e em seguida foram usados os dados das Secretarias Municipais. O fato mostra um grau de fragilidade no planejamento estratégico para o atendimento das demandas dos direitos da criança e do adolescente, o que pode repercutir na eficácia da prioridade dos projetos e na deliberação de políticas públicas, que pode levar a um desperdício na aplicação de recursos do FIA.

No tocante ao plano de ação, a situação não poderia ser diferente, considerando a ausência de diagnósticos. Dos conselhos que responderam à pesquisa, apenas 23% têm plano de ação sistematizado em documento. Outros 16% tem planos de ação, mas não documentados. Com planos de ação em fase de elaboração responderam 31% dos conselhos. E nada menos de 30% nunca elaboraram o plano de ação. O fato revela a dificuldade de gerar recursos do orçamento público para manutenção do Fundo de Direitos.

A mesma situação se apresenta no monitoramento e avaliação. O resultado da pesquisa mostra correlação entre os itens diagnóstico e plano de ação. Só 17% dos conselhos monitoram e avaliam os seus projetos e entidades executoras, ou seja, acompanha de alguma forma a situação da criança e do adolescente de suas comunidades. Em fase de construção responderam 37 % dos conselhos pesquisados e 46% nunca realizaram estas ações.

A participação do conselho municipal na formulação da proposta orçamentária pública é fundamental para a defesa dos recursos que o conselho necessita para dar andamento às suas propostas na defesa dos direitos da criança e do adolescente. Cerca de 80% dos conselhos pesquisados conseguiram incluir o plano de ação no Plano Plurianual (PPA) do município, sendo de maneira integral 29% e de maneira parcial 49%. A situação é bem mais favorável na região Sul, pois 86% de seus conselhos conseguiram a inclusão total dos seus planos de ação no PPA. Na região Norte 41% dos conselhos nem conseguiram levar aspectos dos seus planos para o poder executivo de suas localidades.

Em termos de prioridades de gestão dos conselhos os equívocos aparecem. A criação e apoio a entidades, projetos e ações de atendimento é a prioridade de 59% dos conselhos pesquisados. E 28% têm como prioridade o fortalecimento dos fundos, Outros 23% responderam que a prioridade é o apoio e fortalecimento do conselho tutelar. Apenas 15% têm como prioridade a elaboração do plano de ação. Enquanto 12% indicaram o diagnóstico como prioridade de gestão, 3% assumem que o monitoramento e avaliação são os focos da gestão. Isto sugere que existe uma carência de entidades de atendimento, mas não mostra a prioridade de deliberar sobre as políticas da infância e do adolescente.

Uma situação grave é o desconhecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) apontado no quadro das dificuldades principais apontada pelos conselheiros, uma vez que ali constam as diretrizes que orientam a atuação dos conselhos e conselheiros. Os dados revelam uma associação entre baixa intensidade de envolvimento e baixo conhecimento no exercício da função, o que é de todo muito grave, mas não surpreendente. Dos conselhos pesquisados, 80% dispõem do texto legal do ECA e 20% não têm como se guiar nas suas condutas por não terem conhecimento e nem sequer disponibilidade do texto do ECA.

Com relação ao FIA a pesquisa revelou que 71% dos conselhos municipais informaram ter criado e regulamentado seus Fundos. Municípios que informaram terem seus Fundos criados e não regulamentados chegam a 21% dos pesquisados. Resta um saldo de 8% que correspondem aos Conselhos Municipais que ainda não haviam criado os seus Fundos. A situação é mais grave na Região Norte, onde 19% dos municípios ainda não criaram o Fundo e outros 29% criaram, mas não estão regulamentados.

Ao responderem sobre as razões da falta de criação dos fundos, 40% informaram não ter conhecimento da base legal de funcionamento dos Fundos. Uma parcela de 36% alegou falta de motivação decorrente do baixo potencial de doações em seus municípios. Outros 29% alegaram falta de apoio do poder público, falta mais notória na Região Norte, onde o percentual alcançou 40% dos conselhos pesquisados. A falta de estrutura do próprio conselho foi o motivo alegado por 27% dos conselhos, sendo que na Região Norte o percentual foi de 37%.

Em termos de valores depositados no FIA, de qualquer natureza, 40% dos Fundos existentes em 2005 sequer receberam recursos. Na Região Sul os depósitos corresponderam numa média de R\$ 6,26 por criança ou adolescente de seus municípios. Na região Sudeste esta média caiu para R\$ 4,83 e na Região Nordeste caiu ainda mais, ficando na média de R\$ 1,49 por criança ou adolescente das comunidades dos seus municípios. A situação se agrava na Região Norte com a média de R\$ 1,02 e no Centro Oeste apenas R\$ 0,71.

Em relação à autonomia na utilização dos recursos do Fundo de Direitos Municipal, 74% dos conselhos chamaram para si esta responsabilidade decisória. Cerca de 20% admitem que o Poder Público tome para si esta decisão, seja por força de uma Secretaria Municipal (13%) ou por influência do Prefeito (7%). Nas Regiões Norte e Nordeste a influência do Poder Público se faz mais presente e atuante, subindo para 32% e 28%, respectivamente.

Na ação de prestar contas, tão reclamada pelas empresas doadoras de recursos para os Fundos, 44% dos conselhos responderam que as divulgam mediante solicitação de interessados. Dos conselhos pesquisados, 33% afirmaram que o fazem por meio de publicação, reunião ou assembléia com entidades locais. E 24% afirmaram que divulgam as contas para toda a comunidade. Por outro lado, uma parcela expressiva de 32% afirmou não divulgar essa informação, sendo que, no corte regional, 45% dos Conselhos do Norte e Nordeste não divulgam informações sobre o uso dos recursos.

Outro ponto agravante é que 70% dos conselhos declaram que emitiram recibo para toda e qualquer doação recebida em 2005. Mas 16% não emitiram recibo algum e 15% apenas eventualmente emitem recibo. A Declaração de Benefícios Fiscais (DBF) foi enviada para a Secretaria da Receita Federal por 54% dos conselhos e 39% não enviaram.

A respeito da captação de recursos para o FIA, 51% dos conselhos não dispõem de procedimentos próprios para receber doações de pessoas físicas ou jurídicas que incluam o estabelecimento prévio de prioridades e a forma de apresentação de projetos. Apenas 15% dos conselhos admitem permitir que empresas escolham projetos de seu interesse - não necessariamente entre os projetos prioritários para os conselhos - e doem recursos para estes projetos depositando recursos no fundo: doação dirigida, consignada ou vinculada. Cabe observar que a pesquisa não revela a importância do fundo em termos de captação, mostra apenas um percentual entre os entrevistados. Na Região Nordeste as campanhas para captação de doações ao fundo são poucas, o que não ocorre no Sul e no Sudeste, onde os Conselhos divulgam mais intensamente a existência e os propósitos dos fundos.

Uma característica constante observada acerca dos Fundos foi a falta de informações por parte dos conselhos municipais, gestores dos fundos, quanto aos valores recebidos discriminados por fonte, valores recebidos anualmente e valores efetivamente utilizados pelos conselhos. A gestão administrativa dos fundos na maior parte dos Conselhos Municipais é função do poder público.

A necessidade de melhorar a infra-estrutura do Conselho em aspectos como conseguir uma sede própria, melhorar as instalações, obter pessoal de apoio, equipamento de escritório, - desde mesa e cadeira ao computador e internet - foram pontos relevantes encontrados na pesquisa. Na Região Norte, 31% dos respondentes apontaram esta necessidade, situando-a como a segunda maior prioridade, enquanto que na Região Sul este item foi mencionado por 10% dos Conselhos.

#### 4.10.1.1 A situação dos Conselhos e dos Fundos de Direitos (FIA)

Medidas que estão sendo adotadas a partir dos resultados da Pesquisa.

Diante do diagnóstico apresentado pela pesquisa, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) elaboraram estratégias de ação na época de divulgação da Pesquisa para superar os desafios apontados. Com

relação aos dados da Pesquisa, a próxima ação é trabalhá-los por estado da federação, visando obter um recorte objetivo que permita uma intervenção mais próxima da necessidade local.

Para capacitação dos conselheiros estão desenhadas duas estratégias: uma nacional e a outra regional. No âmbito nacional, estava sendo fechado um convênio com a FIOCRUZ para capacitação à distância de 3.500 conselheiros, num prazo de um ano, com distribuição de material pedagógico inédito (livros e CDs), monitoria com tutores por cada turma, avaliação e certificação pela Escola Nacional de Saúde da Fundação Osvaldo Cruz (ENSP/FIOCRUZ). Estava prevista também a construção de um portal na Internet, com acesso livre a todos os conselheiros (aproximadamente 70 mil), com informações e atividades (*chats*, fóruns) de interesse da área. Também está prevista a organização e distribuição de 10 mil *kits* com livro e CD. Na estratégia regional, a capacitação será presencial. Estavam sendo selecionados parceiros locais para atuação nos temas: diagnóstico, orçamento, planejamento estratégico e outras demandas identificadas em cada local.

Para finalizar, a SEDH pretende integrar todas as ações de capacitação e equipagem dos Conselhos e eventos de mobilização (Fóruns, Conferências). Em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, concentrará esforços para a implementação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.

A expectativa da SEDH e do CONANDA é que, a partir deste diagnóstico e das ações previstas na seqüência, finalmente os Conselhos possam ter condições de desempenhar suas atribuições de forma mais efetiva, com maior clareza quanto aos papéis e competências estabelecidas.

#### 4.10.1.2 Problemas encontrados na situação infanto-juvenil

A Pesquisa Conhecendo a Realidade tomou o relato dos conselheiros tutelares para formar um diagnóstico da situação da criança e do adolescente nas diversas regiões do país. O resultado mostrou que as principais ocorrências de violações dos direitos da população infanto-juvenil brasileira estão no uso de



bebidas alcoólicas, uso de drogas e substâncias tóxicas, gravidez e paternidade precoce e abandono. A estrutura de atendimento é precária e nesses casos requer a participação de entidades e programas de atendimento cuja oferta é insuficiente, o que gera a não-aplicação de medidas de proteção, mesmo sendo essenciais. Isto porque as poucas entidades atuando nessa área não estão preparadas para acolher todos os casos existentes (LOPES, 2007, p. 114).

Uma situação encontrada da maior gravidade é o “não-registro” de nascimento, ou seja, crianças e adolescentes que não podem usufruir da cidadania que lhes é conferida no Estatuto. A certidão de nascimento garante às crianças e adolescentes direitos fundamentais como o nome, a nacionalidade e o vínculo familiar. Segundo dados do IBGE (Instituto de Geografia e Estatística) foram 375 mil crianças nascidas que não foram registradas até o primeiro ano de vida. Isto significa que 11,5% das crianças que nascem todos os anos simplesmente são invisíveis para o poder público e para a sociedade. Elas não constam nas estatísticas sociais e estão excluídas dos serviços públicos, como os de saúde e educação (LOPES, 2007, p. 114).

Importância do Registro Civil – O Art.7 da Convenção sobre os Direitos da Criança diz que a criança será registrada imediatamente após seu nascimento e terá direito, desde o momento em que nasce, a um nome, a uma nacionalidade e, na medida do possível, a conhecer seus pais e a ser cuidada por eles. No Brasil, o registro civil é também um direito assegurado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (REDE ANDI BRASIL, 2007).

Um fato que surpreendeu os pesquisadores foi a declaração de 51% dos conselhos municipais de que não existem programas de combate ao abuso e à exploração sexual, embora necessários, e 24% dos Conselhos responderam que o problema existe, mas os programas são de baixa qualidade e insuficientes. O problema em si de exploração e abuso sexual extra-familiar foi considerado baixo e o abuso sexual por parte de familiares apareceu como problema de gravidade média (LOPES, 2007, p. 390).

## 5 A DOAÇÃO AO FUNDO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (FIA) SOB O PONTO DE VISTA DOS ATORES SOCIAIS ENVOLVIDOS

Será apresentado neste capítulo um mapeamento das diversas posições assumidas pelos atores sociais envolvidos na questão da doação ao Fundo de Direitos da Criança e Adolescente (FIA). São gestores de responsabilidade social empresarial <sup>15</sup>, conselheiros dos direitos <sup>16</sup>, promotores do Ministério Público Estadual, juízes do Tribunal de Justiça Estadual e informantes qualificados<sup>17</sup>.

A doação ao FIA é uma das fontes de receita que o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (Conselho de Direitos) dispõe para financiar os projetos do seu plano de ação, conforme visto no capítulo anterior desta dissertação.

O ponto central desta pesquisa está na modalidade de doação do contribuinte do imposto de renda ao FIA, - no caso a empresa -, que deseja direcionar o recurso para um ou mais projetos específicos que foram deliberados pelo Conselho de Direitos. Entretanto, a empresa não deseja apenas depositar a doação no FIA para que o Conselho de Direitos determine como vai repassar o valor para os projetos do seu plano de ação. Em princípio, a empresa considera que todos os projetos deliberados pelo Conselho de Direitos são estratégicos para o sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente. Todavia, através da doação dirigida, a empresa vai ter a oportunidade de acompanhar, monitorar e conhecer os resultados alcançados, numa maior aproximação com o Conselho de Direitos e a entidade responsável pela execução.

O tema da doação ao FIA, por sua vez, evoca outros temas que lhe são transversais, a exemplo do diagnóstico da situação da população infanto-juvenil que o plano de ação do Conselho de Direitos deve elaborar. Esse plano de ação vai ser

---

<sup>15</sup> Consideram-se também como Empresas, as suas Fundações e Institutos que atuam no Investimento Social Empresarial (ISE).

<sup>16</sup> Conselho Nacional, do Distrito Federal, Estadual e Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

<sup>17</sup> Nota: Informantes Qualificados neste caso são pessoas que além de atuantes, detêm o saber na área dos direitos da criança e do adolescente. São advogados, pedagogos, cientistas sociais, psicólogos. São da mesma forma informante qualificados, pessoas ligadas a instituições que se dedicam à causa da infância e da adolescência, a exemplo do UNICEF, Fundação Abrinq, ANDI. Ou ainda instituições que representam interesses de empresários, no caso o GIFE, ou de promotores e juízes da infância e juventude, a exemplo do FONCAIJ, da ABMP.

o instrumento legal para buscar receita oriunda de dotações do orçamento público, que é a principal fonte de recursos para financiar os programas e projetos deliberados pelo Conselho de Direitos. A doação da empresa, seja direcionada ou não, será sempre um crédito adicional para o Fundo gerido pelo Conselho de Direitos.

A forma de gestão do Conselho de Direitos vai mostrar a sua maior ou menor capacitação para elaborar um diagnóstico. Partindo do conhecimento das violações dos direitos da criança e do adolescente no seu município, o Conselho poderá deliberar projetos de menor ou maior eficácia no atendimento dessas demandas.

A presente pesquisa não se restringiu a levantar os argumentos dos atores sociais que são a favor da doação direcionada e os argumentos daqueles que fazem oposição a essa modalidade de doação. Foi aberto o espaço para ouvir desses atores suas ponderações sobre temas que se relacionam com a doação ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

## 5.1 O TEMA DA DOAÇÃO DIRECIONADA: POSIÇÕES CONTRÁRIAS E A FAVOR POR PARTE DOS PROMOTORES DE JUSTIÇA, MAGISTRADOS E INFORMANTES QUALIFICADOS

Quais são os motivos que levam Promotores, Desembargadores, Juízes e informantes qualificados a apoiar ou a reprovar a Empresa na prática da modalidade da doação direcionada para o FIA em benefício de projetos que foram apresentados pelo Conselho e por estes devidamente deliberados?

Nenhum dos atores envolvidos foi contrário a que a Empresa faça a sua doação ao FIA, pois além de ser permitida na legislação vigente é incentivada por instituições da sociedade civil, federações de indústria, os próprios Conselhos e o Ministério Público. A discussão se prende na forma que esta doação é feita, ou melhor, no destino que é dado aos recursos quando repassados para o FIA.

### 5.1.1 Os argumentos dos atores contrários á doação dirigida ao Fundo

O principal argumento usado por todos aqueles que são contrários à doação direcionada se apóia no fato do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente ser um fundo especial, conforme previsto no art. 167, IX, da Constituição da República<sup>18</sup> e regulamentado nos Arts. 71 / 74 da Lei 4.320/64<sup>19</sup>.

Os fundos especiais, conforme visto no capítulo anterior são instrumentos financeiros do Estado para o financiamento de determinadas despesas públicas, separando do caixa único do Tesouro um montante de verbas para gastos previamente especificados pela legislação. O objetivo é de facilitar a fiscalização e impedir o remanejamento de tais verbas para outras áreas de interesse, explica a Promotora Dra. Luciana Caiado Ferreira do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro<sup>20</sup>. Assim o legislador deu ao fundo especial um grau maior de transparência permitindo uma melhor fiscalização dos recursos ali depositados e o destino das retiradas. Neste prisma, entende a Promotora, o fundo especial é um instrumento democrático, permitindo ao cidadão interessado tomar parte do processo de tomada de decisões e impedir que os recursos sejam desviados para outros fins que não sejam aqueles previstos na legislação que o criou.

O FIA é entendido como um fundo especial por receber doações como o subsídio fiscal e recursos de verbas orçamentárias, entre outras fontes, “mas principalmente em razão da gestão conferida ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (Arts. 260 e 214 da Lei nº 8.069/90)”. Acrescenta ainda a Promotora Luciana Ferreira que os Fundos, no ordenamento jurídico do País, fogem à regra do fundo especial que é de ser gerido pelo chefe da pasta do Poder Executivo à qual está vinculado:

---

<sup>18</sup> Constituição Federal Art. 167. São vedados: IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

<sup>19</sup> Lei 4.320/64: Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

<sup>20</sup> Dra. Luciana Ferreira - 10ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Ferreira - Em regra, os fundos especiais são geridos pelo chefe da pasta do Poder Executivo à qual estão vinculados administrativamente. No nosso ordenamento jurídico, apenas o fundo dos direitos da criança e do adolescente é gerido pelo conselho de direitos, órgão democrático por excelência, já que mescla de forma paritária a democracia representativa, através dos membros indicados pelo chefe do Poder Executivo, e a democracia direta, através de representantes dos movimentos da sociedade civil organizada, escolhida autonomamente. Em tempos de certo descrédito na democracia representativa, observa-se a necessidade do exercício democrático além do voto. É esse o objetivo de espaços como os conselhos de políticas públicas, onde é necessário deliberar publicamente sobre as questões a serem decididas, com participação direta dos mais diversos movimentos da sociedade civil organizada.

Na mesma linha de argumentação da Promotora Luciana Ferreira, os Promotores Dra. Leila Machado Costa <sup>21</sup> e Dr. Marcio de Oliveira <sup>22</sup> defendem que a doação subsidiada para o FIA não carece de ser designada para este ou aquele projeto. Por ser um fundo especial, o contribuinte do imposto de renda e doador pode ter a certeza de que a sua doação só poderá ser destinada para projetos voltados a crianças e adolescentes. Além disto, vai poder fiscalizar e ter uma visibilidade ampla da proteção da criança do seu município.

Ferreira - O contribuinte saberá que, caso existam verbas suficientes, o gestor deverá executar todas as ações, programas e projetos a que se propôs. Mas caso não existam, caberá ao gestor, e a ninguém mais, de forma transparente e fundamentada, decidir a ação que deverá ficar para outra oportunidade.

Em resumo: o contribuinte pode optar entre (1) pagar o imposto de renda ou (2) doar para o fundo e depois descontar do imposto devido. Já o conselho paritário,

---

<sup>21</sup> Dra. Leila Machado Costa - Coordenadora do 4º Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude – Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – Procuradoria Geral de Justiça. Gestora do Fórum Nacional dos Coordenadores de Centros de Apoio da Infância e da Juventude dos Estados e do Distrito Federal – FONCAIJ.

<sup>22</sup> Promotor de Justiça(MG), representante da ABMP junto ao Programa Pró-Conselho Brasil e Coordenador da Comissão de Conselhos do Fórum Nacional de Centros de Apoio Operacional da Infância e Juventude dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal (FONCAIJ)

□ Usa no texto a denominação de fundos de defesa dos direitos da criança e do adolescente ou fundos da infância e do adolescente (FIA)

e não ao contribuinte, cabe a gestão de tais verbas decidindo acerca de sua melhor destinação desde que em políticas voltadas a crianças e adolescentes.

Além do argumento do fundo especial, a doação direcionada estaria retirando dos conselheiros dos direitos o poder instituído no ECA de deliberarem sobre a destinação dos recursos como gestores únicos do Fundo.

A Promotora Leila Machado Costa, por sua vez, é de fato contrária a qualquer forma de direcionamento que o doador decida dar ao depositar no Fundo, mesmo sabendo da aquiescência do Conselho dos Direitos. A Promotora justificou a posição do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, que vem impedindo os Conselhos da sua jurisdição de aceitarem a doação dirigida, nos seguintes termos:

Costa - O desejo do Ministério é que a infância e a juventude tenham os seus direitos garantidos através de políticas públicas eficientes, mas é preciso preservar a ordem jurídica, preservar a lei e a Constituição, que nos orienta, enquanto sociedade. Então as doações podem ser feitas, mas de uma forma correta, de uma forma como a legislação determina, cumprindo todas as leis.

No Ofício 4º CAOPJIIJ nº. 351/2007, de 12 de julho de 2007, a Coordenadora do FONCAIJ <sup>23</sup>, Promotora Leila Machado Costa, informa à presidente do Conselho Municipal do Rio de Janeiro a proibição de qualquer ato que promova a “doação casada” ou qualquer ato que induza ou permita o direcionamento pelo doador de verbas ao Fundo com indicação de entidade, programa, ou projeto beneficiário da verba. No caso de ser praticada, a gestora do Conselho pode vir a ser indiciada por “ato de improbidade administrativa”.

Para fundamentar esse procedimento foram citados o parecer institucional do Dr. Emerson Garcia e a tese de autoria do Promotor de Justiça Fernando de Moraes, de Mogi das Cruzes (SP). O citado Ofício finaliza nos seguintes termos:

Os argumentos para rechaçar tais práticas fundamentam-se na ofensa aos Princípios Constitucionais do Estado Democrático de Direito, dentre eles, o da ilegalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais podem vir a tipificar atos de improbidade administrativa”. “Deste

---

<sup>23</sup> CAOPJIIJ - Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude; FONCAIJ - Fórum Nacional de Coordenadores de Centros de Apoio da infância e Juventude dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal.

modo, solicitamos sejam os demais Conselheiros cientificados do presente (4º CAOPJII, 2007).

O Dr. Emerson Garcia, membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e Consultor Jurídico da Procuradoria Geral de Justiça, nos seu parecer, item 5, defende que por ser um fundo especial o recurso privado da doação transmuda-se em público ao ser depositado no Fundo. Ele salienta que a aplicação dos recursos deve ser com o comprometimento de implementar ações em benefício das crianças e dos adolescentes (art. 88, IV, da Lei nº 8.069/1990).

Garcia - Iniciando nossa análise tópica, devemos observar que as doações são direcionadas aos fundos dos direitos da criança e do adolescente. A característica essencial dos denominados “*fundos especiais*” é congregar recursos de origem pública ou privada para a realização de objetivos ou serviços específicos (art. 71 da Lei nº 4.320/1964). Nesse momento, já se pode estabelecer uma premissa fundamental: esses fundos têm natureza pública, logo, recurso originariamente privado se transmuda em público ao ingressar no fundo.

A seguir o Dr. Emerson Garcia faz referência ao Art. 260 . § 2º do ECA, que dá aos Conselhos a responsabilidade de fixar critérios de utilização dos recursos doados ao Fundo, com o uso do incentivo fiscal do imposto de renda.

Garcia - De forma simples e objetiva: os Conselhos são os gestores dos fundos. Tratando-se de obrigação de cunho essencialmente financeiro, a ser desempenhada por órgão de composição colegiada, afigura-se evidente a impossibilidade de delegação. Aos Conselhos, e só a eles, compete definir os critérios de utilização dos recursos públicos contidos nos fundos. Note-se que na seara da realização da despesa pública somente se faz aquilo que é permitido por lei, não aquilo que a lei simplesmente não veda.

O Promotor Dr. Fernando Henrique de Moraes Araújo, na sua tese “Destinação Ilegal de Recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente e a Sujeição dos Conselheiros de Direitos à Lei de Improbidade

Administrativa”<sup>24</sup> diz que as resoluções dos Conselhos permitindo a doação direcionada são atos administrativos viciosos.

Araújo - Expedição de Resoluções com critérios que permitem ao doador o “direcionamento” da destinação dos recursos dos Fundos de Direitos. Nesta segunda hipótese, o que se tem visto em muitos Municípios, Estados e principalmente na esfera que deveria servir de norte e exemplo para todo o País – a Nacional – é uma prática rotineira e absolutamente imoral de expedição de Resoluções que visam dar um “ar de legalidade” a “doações direcionadas”, ou seja, doações de empresas aos Fundos de Direitos, mas com possibilidade de direcionamento de parte dos recursos a tal ou qual projeto ou entidade pelo próprio doador, desde que um percentual mínimo seja reservado para livre deliberação pelo Conselho de Direitos.

A Promotora Leila Machado Costa acredita que as doações de pessoas físicas e de Empresas acabam não sendo feitas de forma não vinculada, em função da não divulgação ou da divulgação feita de forma pouco esclarecedora sobre a importância do Conselho na deliberação das políticas públicas para a garantia dos direitos da criança e do adolescente. No seu discurso a Promotora<sup>25</sup> enfatizou que responsabilidade social, sustentabilidade, filantropia e assistência social não se confundem com a doação permitida por Lei para os Fundos. “Eu gostaria que isso ficasse claro: responsabilidade social, filantropia é uma coisa e essa doação é outra coisa completamente diferente”. Na sua reflexão, a Constituição trouxe uma nova ordem jurídica para a sociedade: o estado democrático de direito.

Costa - Este estado democrático de direito está baseado na dignidade da pessoa humana, na sociedade justa e solidária. E a dignidade da pessoa humana só se realiza quando os seus direitos estão sendo garantidos, quando seus direitos estão sendo observados, obedecidos, respeitados. A preservação da dignidade da criança e do adolescente, conforme o artigo 227 da Constituição é um dever da

---

<sup>24</sup> Tese apresentada no XXI Congresso da ABMP em maio de 2006 na cidade de Belo Horizonte (MG), cedida pela ABMP; pode ser acessada no portal ABMP. <http://www.besceventos.com.br/palestrasabmp2006>. (acesso dezembro de 2006).

<sup>25</sup> Palestra gravada que proferida no Seminário de Sustentabilidade - Foco no Social e nos Incentivos Fiscais no Auditório da Associação Comercial do Rio de Janeiro. 7/12/ 2007



família, da sociedade, da comunidade, do poder público, enfim, de todos. A democracia participativa, no Estatuto, (ECA) vem instrumentalizada através do Conselho de Direitos: sociedade e poder público, determinando, deliberando em que será aplicado o recurso público para fazer valer o sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente com absoluta prioridade. O Estado não deve formular políticas públicas para a criança e o adolescente sozinho, daí a importância do Conselho dos Direitos na deliberação e na fiscalização destas políticas e na gestão autônoma das aplicações do Fundo. Cabe então ao Ministério Público zelar pelo Conselho dos Direitos, torná-lo mais e mais fortalecido, dar poder para que as suas decisões sejam respeitadas, pois é um órgão que surgiu do ECA, de um diploma estatutário, numa diretriz, numa política de atendimento e a ele cabe uma função muito importante, além de deliberar a política, cabe a ele gerir esse Fundo, esse dinheiro que será colocado através de deliberações anteriores.

O Promotor Marcio de Oliveira (2007) acrescenta que as doações aos Fundos da Infância e do Adolescente (FIA) têm natureza complementar porque não substituem a obrigação dos entes federados de destinar recursos orçamentários específicos e privilegiados para as ações relacionadas com a proteção à infância e à juventude, sem prejuízo da previsão de recursos dos orçamentos públicos para a composição dos próprios Fundos de Direitos.

O Promotor faz em seguida uma crítica à aceitação da doação casada por parte de Conselhos e à emissão dos certificados de captação de recursos para os Fundos que, uma vez aceitos pelo doador, resultam em uma doação direcionada para determinado projeto.

Oliveira - a) aceitação, por alguns Conselhos Estaduais e Municipais, bem como pelo próprio CONANDA (Resolução nº 94, de 11 de março de 2004), da indicação, por parte dos contribuintes destinadores (doadores), dos projetos e/ou entidades a serem beneficiadas com os recursos por eles destinados, geralmente como condição ou fator determinante da destinação (doação casada ou vinculada); b) instituição e emissão, por alguns Conselhos Estaduais e Municipais, de certificados ou autorizações para captação de recursos - diretamente às entidades proponentes, para que possam elas próprias captar recursos via fundo para a execução dos respectivos projetos, previamente aprovados pelos conselhos ( em

alguns casos, os conselhos determinam a retenção no fundo de um determinado percentual dos recursos captados, para aplicação em ações e projetos eleitos livremente pelos conselheiros). Essas duas situações, no entanto, se afiguram um pouco mais complexas e merecem algum nível de análise, ainda que superficial o que tentaremos fazer a partir deste ponto.

Neste ponto cabe observar que o Promotor Marcio de Oliveira não diferencia a doação dirigida, direcionada ou vinculada, quando se refere à doação casada.

Oliveira - No que se refere às doações casadas ou vinculadas - em que pese concebidas e admitidas a pretexto de incentivar doações - observa-se que, na prática, significam usurpação indevida (apesar de consentida) da função deliberativa dos Conselhos dos Direitos, uma vez que, por antecipação, permitem ao particular – geralmente pessoa jurídica, podendo ser também pessoa física - indicar ou direcionar qual entidade ou projeto será contemplado com sua doação. Esta prática, de ilegalidade gritante, subverte o papel dos Conselhos enquanto gestores dos FIA's, uma vez que, deliberadamente, abrem mão de sua autonomia e poder de decisão – prerrogativas indisponíveis dos conselheiros, já que detentores de mandato em nome da sociedade, em favor das preferências de “doadores” privados (geralmente bem intencionadas, mas nem sempre as mais justas ou legítimas), autorizados a delimitar ou condicionar previamente a aplicação de recursos públicos como se gestores fossem, ferindo de morte o inciso II do artigo 88 do ECA.

Oliveira - Quanto aos certificados ou autorizações para captação de recursos, trata-se de um mecanismo claramente inspirado no mecenato, tal como previsto na Lei Federal de Incentivo à Cultura – Lei 8.313, de 23/12/1991 – também conhecida como Lei Rouanet. A respeito veja-se a explicação extraída do site do Ministério da Cultura. Pelo mecanismo de financiamento de Incentivo Fiscal, instituído pela Lei 8.313/91, também chamado Mecenato, o proponente pode obter apoio de pessoas físicas e de certas empresas para a execução do seu projeto cultural, desde que este seja antes aprovado pelo Ministério da Cultura. Aos investidores é permitido, por sua vez, deduzir do imposto de renda o valor repassado. No Mecenato o

ministério não transfere recurso para o projeto, como no FNC<sup>26</sup>. Depois da aprovação desse divulgada por meio de portaria ministerial no Diário Oficial da União (D.O.U.), o proponente deverá buscar empresas ou pessoas físicas interessadas em financiar a execução, por meio de patrocínio ou doação.

No caso dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente inexistem uma Lei que autorize a emissão de certificados de captação de recursos. O Promotor mostra a ilegalidade da captação de recursos para o Fundo acrescentando “pelo menos à luz do ordenamento jurídico vigente”.

Oliveira - Contudo, inexistem leis federais que autorizem e disciplinem a utilização deste mecanismo na dinâmica dos fundos dos direitos da criança e do adolescente, o que torna ilegal esta corruptela de mecenato, pelo menos à luz do ordenamento jurídico vigente. Além disso, na forma em que está sendo aplicada pelos Conselhos, inevitavelmente permite outra prática perigosa que é a atividade não controlada de “caça” e captação de “doações”, campo fértil para desvios e outras formas de improbidade. Também aqui resta ferido o inciso II do artigo 88 do ECA, já que a prévia aprovação dos projetos para a expedição do certificado ou autorização para captação também não está condicionada, em regra, a critérios de prioridade e sim de mera oportunidade, permitindo alocação de recursos para ações que pouco contribuem para o fortalecimento das políticas de atenção. Nem mesmo a retenção de parte dos recursos captados justifica este procedimento, pelo menos não no contexto de um fundo especial de natureza pública, o que não significa que não se deva debater com responsabilidade eventual inovação legislativa federal que institua e discipline uma modalidade de mecenato para ações de promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes incentivado por renúncia fiscal.

---

<sup>26</sup> Nota: Neste mecanismo de apoio, a proposta cultural passa por uma análise no Ministério da Cultura, e, se aprovada, o seu titular poderá buscar recursos para a execução junto a pessoas físicas ou empresas tributadas com base no lucro real, que terão total ou parte do valor apoiado deduzido no Imposto de Renda (IR), dentro dos percentuais permitidos pela legislação. As pessoas ou empresas que apoiam projetos culturais com benefícios fiscais são chamadas incentivadoras. Neste mecanismo, o Ministério da Cultura não repassa recursos para a proposta cultural.

O Fundo Nacional de Cultura (FNC) é o mecanismo de financiamento que possibilita ao Ministério da Cultura investir diretamente nos projetos culturais, mediante a celebração de convênios e outros instrumentos similares, tais como Editais específicos lançados pelo MinC, Demanda Espontânea e o Programa de Intercâmbio e Difusão Cultural. O FNC possibilita o financiamento de até 80% do projeto, sendo os 20% restantes contrapartida do proponente.

Oliveira - Importante assinalar que a hipótese prevista no caput do artigo 260 do ECA<sup>27</sup> é de renúncia fiscal e não doação - pelo menos não no sentido de doação como ato voluntário e incondicional - uma vez que o contribuinte (não propriamente doador), tem a faculdade de destinar um percentual do imposto devido ao FIA e, dentro dos limites estabelecidos, receber a devida restituição. Ou seja: ao destinar recursos financeiros ao FIA, com base no incentivo do artigo 260 do ECA, o contribuinte apenas opta por beneficiar diretamente um instrumento legítimo de promoção das políticas de atenção à infância e juventude, ao invés de simplesmente entregar o dinheiro à Receita Federal.

A Promotora Dra. Laila Said Adbel Qader Shukair<sup>28</sup> se mostra contrária à doação direcionada, mas não de forma veemente. É de opinião que a Empresa ou a pessoa física, ao pensar em doar, deve antes perguntar qual a proposta do Conselho. Segundo a Promotora, a doação direcionada não tem fundamento na legislação, portanto o mais importante ao doar é buscar mais informações sobre o Plano de Ação do Conselho para que o doador possa se assegurar que o recurso será, a seu ver, um benefício para a comunidade. Isto porque o Conselho foi criado como um espaço para fomentar, criar e direcionar uma política pública na defesa dos direitos da criança e do adolescente, de acordo com a realidade local. A idéia foi de aproximar a sociedade e o poder público para que a política pública da infância fosse a mais real possível. Para ela, o FIA é um espaço que existe na realidade para que a proposta, o programa ou o projeto previamente aprovado pelo Conselho tenha recursos monetários para serem executados, recursos que deveriam vir prioritariamente do Poder Público. Entretanto, reconhece que a realidade é outra, daí a necessidade do Conselho recorrer às doações de pessoas físicas e jurídicas para executar os projetos que foram considerados dentro da linha de atendimento prioritários para a infância. Na Lei de criação de cada Fundo não fica prescrito um percentual mínimo para repasse da receita do Poder Público para o Fundo. Para a Promotora, a Empresa deveria participar da formulação dessa política, recusando-se

---

<sup>27</sup>ECA Art. 260. Os contribuintes poderão deduzir do imposto devido, na declaração do Imposto sobre a Renda, o total das doações feitas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente - nacional, estaduais ou municipais - devidamente comprovadas, obedecidos os limites estabelecidos em Decreto do Presidente da República. (Redação dada pela Lei nº 8.242, de 12.10.1991).

<sup>28</sup>Promotora do Ministério Público do Estado de São Paulo - Coordenadora do Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude do Ministério Público - até abril de 2008, Presidente da Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e Juventude - ABMP.

a doar para projetos específicos, pois a Lei não permite, mas doando recursos para o Fundo e assim fortalecendo os Conselhos.

Para mostrar que a doação direcionada causa distorções no planejamento e na distribuição dos recursos por parte do Conselho, a Promotora Luciana Ferreira deu um exemplo: "as crianças, iniciativas ou entidades das zonas mais carentes da cidade não têm a mesma visibilidade de suas co-irmãs das zonas mais nobres e, nem por isso, precisam de menos recursos"<sup>29</sup>. Com isto sugere que aquelas instituições com maior poder de marketing para captar recursos de doadores seriam privilegiadas em relação a outras que não dominam tais artifícios. A pergunta feita a seguir nesta pesquisa para a Promotora foi se esta observação não seria apenas no caso da entidade portar um certificado de captação de doação para o Fundo. A sua resposta foi que:

Ferreira - Isso ocorreu quando a decisão coube ao contribuinte, como foi o caso do Conselho dos Direitos da Criança (CDC) no Rio de Janeiro; pode ocorrer quando a decisão partir de qualquer outro tipo de direcionamento; e pode ocorrer até mesmo quando ela parte do gestor público, seja ele representante do Poder Executivo ou conselho de políticas públicas. A diferença é que o gestor responde por improbidade administrativa quando suas decisões não são pautadas de acordo com o melhor interesse público, o que não ocorre com o contribuinte. Daí a necessidade de permanente diagnóstico, planejamento, transferência e fiscalização, em especial através de instrumentos democráticos como o fundo e o conselho de direitos da criança e do adolescente.

### **5.1.2 A posição dos atores favoráveis à doação dirigida ao Fundo**

O Juiz da Infância e da Juventude de Porto Alegre (RS), Dr. José A. Daltoé César, quando entrevistado, mostrou ser favorável a que a Empresa faça a sua doação direcionada para um projeto previamente aprovado pelo Conselho dos Direitos, discordando da posição dos Promotores até aqui apresentados. No

---

<sup>29</sup> "Resolução traz polêmica à regulação dos fundos para a infância" artigo assinado por Rodrigo Zavala trazendo entrevista com a Promotora Luciana Ferreira. (GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS, 2006.

entendimento do Juiz, apesar do Fundo ser um fundo especial, nada impede o doador de direcionar seus recursos para o projeto que mais o sensibiliza como membro participante desta sociedade, que sente todos os dias os problemas que afetam a criança. O Fundo não pode deliberar que aquele doador pode dirigir parte do seu recurso para uma instituição específica.

Daltoé - Aonde é que está a vedação para limitar a vontade do doador que por desejo seu quer depositar recursos no Fundo e assim contribuir para que projetos idôneos sejam levados à frente? Uma vez que não tem impedimento, o que não é proibido é permitido. O que não é proibido é permitido, essa é a norma da Constituição. Tudo que não estiver vedado em lei é legal. Se não está proibido o Conselho receber doações, autorizando, desde já, que seja parte ou totalmente indicado para tal Instituição, eu não vejo porque não aceitar.

Se a Empresa ficar impedida de repassar para o Fundo com a opção de selecionar o projeto, vai acabar havendo uma fuga de recursos para outras áreas, a exemplo da Lei do Áudio Visual, da Lei do Incentivo ao Esporte onde a indicação de projeto é livre, argumentou o Juiz Daltoé Cezar na sua entrevista à pesquisa.

Daltoé - Porque os recursos públicos, que vão para os Fundos, ou não vão, são muitos pequenos ou sofrem contingenciamento, então, a experiência que nós temos em Porto Alegre, é que se não fossem as empresas públicas, se não fossem as pessoas físicas, o Fundo, praticamente, estaria inviabilizado, não teria recursos para fazer, praticamente, nada.

O Juiz Daltoé Cezar é um entusiasta do Fundo Pró-Infância AJURIS (Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul) que tem por objetivo incentivar Empresas e pessoas físicas a participarem na captação de recursos para os programas das entidades de amparo às crianças e adolescentes carentes e portadores de necessidades especiais. Essas entidades estão legalmente cadastradas e com seus projetos aprovados nos Conselho Municipal de Porto Alegre. Esta ação foi possível porque a AJURIS criou uma comissão de juizes que atuam na área da infância para analisar instituições que apresentam condições de se credenciar no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de

Porto Alegre (RS). Uma vez os seus projetos deliberados pelo Conselho, passam a integrar o recente portal Fundo Pró-Criança AJURIS para fins de captação de recursos. Através do Portal, o doador, contribuinte do imposto de renda ou não, tem todas as facilidades no encaminhamento da sua doação para o Fundo. Além disso, o doador recebe a garantia de que a instituição será fiscalizada por magistrados que também querem conhecer o destino dado por cada centavo usado. E mais ainda, os resultados gerados pelo projeto na consecução dos seus objetivos e metas. No futuro o portal Fundo Pró-Criança AJURIS estará atingindo todo o Estado do Rio Grande do Sul e o apoio do Instituto Gerdau vem sendo fundamental para o projeto. Assim, o Fundo Pró-Criança AJURIS mostra que a doação direcionada é plenamente aceita na região.

O Promotor de Justiça Dr. Sávio Bittencourt <sup>30</sup>, do Ministério Público do Rio de Janeiro, concorda com a doação dirigida. A doação da Empresa ao Fundo é sempre bem vinda, como uma manifestação da sua responsabilidade social empresarial. Mas uma responsabilidade social isenta do puro marketing.

Bittencourt - Uma responsabilidade social real, que tem uma forte ligação com a sociedade civil, como a Petrobras e talvez a Vale que não conheço bem, embora saiba de pessoas que trabalham e zelam pela ética na responsabilidade social da Vale. São empresas que estão ou que foram vinculadas ao Estado e que têm historicamente uma ligação muito forte com o brasileiro, da idéia do nacionalismo. Então são empresas que têm orgulho de ser nacional e que acabam contagiando seus agentes. Então se este contágio não for destruído a tendência é de ter nestas Empresas que praticam a responsabilidade social mais próxima do real do que do factóide mercadológico, publicitário. Daí estarem sempre incentivadas a fazerem suas doações direcionadas a projetos do Fundo dos Direitos.

---

<sup>30</sup> Nota: Dr.Sávio Bittencourt, por sua formação acadêmica atua no campo do direito ambiental. O seu envolvimento na causa da infância vem da presidência da ANGAAD – Associação Nacional dos Grupos de Apoio à Adoção de crianças e adolescentes que tem por objetivos: prevenir o abandono; atender a crianças e adolescentes em situação de abandono; apoiar famílias adotivas e pretendes à adoção; divulgar a prática, a importância e a cultura da adoção. É também fundador e presidente da Associação Civil Quintal da Casa de Ana, uma entidade sem fins lucrativos que busca soluções para as questões relativas ao abandono de crianças e adolescentes. É também membro da ABMP - Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude. Por suas atuações, acompanha o trabalho dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O Desembargador Dr. Siro Darlan <sup>31</sup>, na sua defesa da doação direcionada, toma como argumento a própria legislação, mais precisamente no Art. 538 do Código Civil onde “a doação constitui uma liberalidade, que qualquer pessoa pode fazer”.

Darlan - Qualquer pessoa pode destinar bens ou vantagens integrantes do seu patrimônio para outra pessoa, no caso para programas sociais, programas esses, escolhidos, selecionados pela autoridade do Conselho dos Direitos.

Ao criar esses Conselhos de Direitos o legislador atribui a eles determinadas funções e dentre essas funções a de fixarem os critérios de utilização dos recursos doados para o Fundo.

Darlan - Então, a quem compete fixar critérios e estabelecer avaliação de projeto, de programas que lhes forem submetidos para financiamento, é, com plena autonomia e independência, ao Conselho de Direito, em qualquer dos seus níveis. (...) Encontramos, portanto, um ambiente jurídico no qual existe a possibilidade de que as pessoas físicas ou jurídicas realizem doações aos Fundos cujos recursos serão aplicados sob critérios definidos pelos próprios Conselhos. Quem define os critérios de aplicabilidade desse investimento é o próprio Conselho. E somente pode ser beneficiada a entidade previamente registrada. De pleno, portanto, não existe qualquer restrição legal ao direito de escolha dos doadores, quanto ao Projeto no qual pretenda direcionar a sua doação.

O Promotor de Justiça Dr. Miguel Granato Velásquez, coordenador do Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude (CAO-IJ) do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul <sup>32</sup>, no seu Parecer defende a possibilidade dos doadores escolherem o projeto ou entidade que desejam agraciar por se mostrar mais conveniente aos interesses das crianças e adolescentes, beneficiários das eventuais doações. Ressalta, desde logo, que a redação do Estatuto de modo algum sugere que seria vedado aos doadores realizar a escolha dos projetos a serem contemplados.

---

<sup>31</sup> Dr. Siro Darlan – Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro – TJRJ e Presidente do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro- CEDCA-RJ

<sup>32</sup> VELÁSQUEZ, Miguel Granato. É coordenador do Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude (CAOIJ-RS). O Promotor autorizou o uso do seu Parecer sobre as “Doações aos Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente em benefício de projetos específicos, escolhidos pelo doador” (2006) nesta pesquisa.



Velásquez - A Lei Federal, na realidade, silencia sobre o tema, fazendo lacônica menção, em seu art. 260, tão somente a doações feitas aos Fundos. Dessa forma, nenhuma das duas opções – admissão ou vedação da escolha, pelo doador, de um projeto específico – encontra-se disciplinada no Estatuto. Isso não significa, entretanto, que qualquer alternativa seja igualmente válida. (...) Ante a omissão do legislador federal, a matéria passa a depender de regulamentação, seja no âmbito federal, estadual ou municipal. Mas a liberdade do legislador não será irrestrita, pois precisará ele respeitar a própria natureza do ato jurídico em questão, primado pela voluntariedade. Para tanto, deverá ser admitida certa margem de escolha ao doador, que poderá dirigir sua doação (ou parte dela) a um projeto previamente aprovado pelo respectivo Conselho de Direitos. (...) O ato de doar, para ele, não se encerra com a entrega do dinheiro. Esse, na verdade, é o aspecto que menos lhe interessa. A sua satisfação advém muito mais da constatação de ter contribuído para a melhoria da vida daquelas crianças, daqueles adolescentes, cujos sorrisos ou alegria ele ajudou a aumentar, ainda que de forma pequena. A doação, enfim, não é um ato burocrático, que inicia e se encerra com a entrega do dinheiro ao Poder Público. Não pode o Estado, portanto, distorcer o gesto a ponto de retirar-lhe todo o seu conteúdo, desprezando a intenção do doador.

Mais adiante no seu Parecer, o promotor mostra ter conhecimento de que diversos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), através de Resoluções próprias, adotam procedimentos favoráveis à captação de recursos financeiros aos Fundos através de doações de pessoas físicas e jurídicas, autorizando, mediante instrumentos específicos, certas entidades a buscar tais doações.

Velásquez - Como exemplo tem-se Porto Alegre (Resoluções nº 100/2003 e 86/2004), Gravataí (Resolução nº 01/2005), e São Paulo (Resolução nº 77/2005), entre outros, além do projeto do Fundo Pró-Criança, que tem como apoiadores a FIERGS e a Gerdau<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> FIERGS – Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul; GERDAU – Grupo Gerdau – Instituto Gerdau

Em outro trecho do seu Parecer o Procurador se coloca na posição do empresário que deseja usar o incentivo fiscal e também beneficiar a sua comunidade de interesse.

Velásquez – “Ora, do ponto de vista do empresário que ambiciona, além de utilizar o incentivo fiscal, promover comunitariamente a imagem e a posição de sua empresa, é muito mais interessante o engajamento em projetos específicos, cujos resultados concretos poderão ser verificados e divulgados. Uma doação genérica ao Fundo, em favor de projetos que o empresário desconhece, simplesmente não possui o mesmo atrativo”. (...) “Por todos esses motivos, acreditamos que a legislação federal, estadual e municipal deva ser adaptada no sentido de possibilitar às pessoas que efetuem doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente a opção de escolher o projeto a que se destina sua contribuição, permitindo-se, ao mesmo tempo, a opção por doações genéricas, sem indicação da destinação, competindo exclusivamente ao doador a escolha. Tal mudança poderia ser feita através de resolução do CONANDA, que serviria de norte às regulamentações estaduais e municipais. (...) Acrescenta que esta doação direcionada deve contemplar um percentual entre 10 e 20% para ser aplicada pelo Conselho para outros projetos da mesma forma deliberados previamente pelos conselheiros. Isso garante que iniciativas menos conhecidas, mas também importantes, venham a ser encampadas.

O Dr Miguel Velásquez, em oposição à Promotora Leila Machado Costa que, no IX Encontro do FONCAIJ, defendeu a ilegalidade da doação casada, manifestou-se favorável à doação direcionada usando o argumento que em 17 anos de existência do ECA não foi apontada irregularidade nas doações direcionadas concretizadas. E acrescentou os seguintes pontos:

- a) os recursos públicos têm que ser destinados aos Fundos e não podem ser vinculados a nenhum projeto específico, sendo que na atualidade verificasse que estes não são executados sem que haja uma cobrança efetiva pelo Ministério Público;
- b) na doação direcionada os projetos beneficiados são previamente analisados e aprovados pelo CMDCA para que possam captar recursos e

sejam executados e a fiscalização deve ser feita pelo Ministério Público, Conselhos e a sociedade;

- c) o orçamento é diferente de execução orçamentária;
- d) a possibilidade de fraude não pode impedir a operacionalização da doação direcionada, pois a impunidade é que deve ser atacada;
- e) o Brasil possui diferenças sociais, municípios pequenos e outros enormes, com diferenças gritantes no investimento nos programas da infância e juventude; dessa forma, nada impediria que um município sem empresas viesse a receber doação de outro para destinar a um projeto específico. Lembrou que nos inúmeros TAC's ambientais nas medidas compensatórias há alocação de bens para entidades, sem que houvesse qualquer alegação de ilegalidade, assim como ocorre na área do consumidor, incentivo à cultura. Finalizando afirmou que receia que haja uma diminuição de doações do empresariado, caso não se legitimem as doações casadas.<sup>34</sup>

O cientista social Dr. Maurício Vian é considerado uma referência na defesa dos direitos da criança e do adolescente. Foi presidente do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio Grande do Sul e é autor da “Cartilha Orçamento e Fundo – Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente”, além de ser parecerista para o CONANDA<sup>35</sup>. No seu entendimento, “tanto as empresas como também as pessoas físicas, podem indicar a entidade que deseja auxiliar, cabendo ao Conselho dos Direitos estabelecerem os critérios devidos”.

Vian - A falta de recursos no orçamento das três esferas de governo destinado para a criança e o adolescente gera a inadimplência social. A inadimplência social, por sua vez faz com que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) não seja implantado de fato no país. Não existe prioridade absoluta sem recursos. Mostra também que a Lei Federal nº. 4320, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e

---

<sup>34</sup> Nota: Texto copilado do Relatório Final do IX Encontro do FONCAIJ, realizado na cidade do Rio de Janeiro entre os dias 05/07 de dezembro de 2006; o texto menciona doação casada que tem o mesmo sentido da doação direcionada usada nesta pesquisa. Para não confundir o leitor no texto passou a ter doação direcionada.

<sup>35</sup> O Dr Maurício Vian por e-mail deu sua autorização para incluir na pesquisa o texto divulgado pela CIRANDA – Central de Notícias dos Direitos da Criança e do Adolescente - Hendryo André – “Inadimplência social é vista como a maior causa do não-cumprimento do ECA” - 17/09/2007.

balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal data de 17 de março de 1964, portanto carece de ser atualizada em função de necessidades e instrumentos surgidos nestes mais de 40 anos, inclusive o próprio ECA. Mais do que propostas políticas para a causa da criança e do jovem, os políticos deveriam também se preocupar e ficarem atentos à Lei Orçamentária Anual - LOA, no orçamento de Seguridade Social, nas diretrizes, objetivos e metas da administração pública propostas e estabelecidas no Plano Plurianual de Investimentos - PPA para garantir recursos para serem aplicados no desenvolvimento das políticas públicas no sistema integrado da defesa dos direitos da criança e do adolescente”. (...) “O ECA objetiva a proteção integral de crianças e de adolescentes, mas não é uma vara mágica que transforma uma realidade. Necessita de pessoas e recursos para realizar a travessia do ideal para a prática. Por isso, os princípios do Estatuto podem não passar de intenções se não tiverem o suporte de recursos financeiros”. (...) “Segundo o Estatuto, a prioridade absoluta, estabelecida pela Constituição Federal, compreende a destinação privilegiada de recursos públicos para projetos voltados à criança e ao adolescente. E o orçamento público é um espelho, uma radiografia das prioridades municipais, estaduais e da nacional.

Em “Parâmetros para a Criação e Funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente - Versão Preliminar” destinado a subsidiar o CONANDA no VIII Encontro de Articulação, Mauricio Vian, no trecho que denominou “Recomendações para a criação e funcionamento dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente - Doações ao Fundo para Projetos Aprovados pelo Conselho”, aborda a competência do Conselho dos Direitos na deliberação dos recursos do Fundo quanto à destinação a ser dada.

Vian - O Conselho dos Direitos, a partir de um diagnóstico, deverá estabelecer as prioridades, e através de Resolução, definir os critérios, os quais deverão ser respeitados para a apresentação e devida aprovação dos projetos. A partir disto, o Conselho poderá adotar a modalidade de doação de recursos a determinados projetos. Essa alternativa possibilita a democracia participativa no campo dos recursos públicos, consagrada na Constituição Federal nos artigos 1º e 204. Essa modalidade não retira do Conselho a competência da deliberação sobre a destinação dos recursos do Fundo porque ele pode adotar ou não esse sistema,

como também, quando adotado, sustá-lo a qualquer tempo. Acrescente-se que é o Conselho que indica as áreas para os quais os recursos serão destinados, podendo, inclusive, fixar um percentual dessas doações para outros projetos aprovados pelos conselheiros, evitando-se, desta forma, que as entidades com maior visibilidade ou marca sejam mais beneficiadas.

O Promotor Dr. Hugo José Mendonça, do Ministério Público do Ceará, julga de fundamental importância a doação subsidiada da Empresa para que os Conselhos dos Direitos possam impulsionar os projetos aprovados. Para ele a doação casada, consignada e direcionada deve existir, caso contrário a Empresa pode deixar de priorizar o Conselho, mas deve ter uma limitação. Através de Projeto de Lei encaminhado ao Prefeito da sua comarca, localizada no interior do Estado do Ceará, conseguiu limitar em 30% o valor da verba doada para o projeto selecionado e 70% para os demais projetos da carteira do Fundo.

Dr. Eduardo Szazi, especialista na legislação do Terceiro Setor, advogado e colaborador do GIFE e colaborador da ANDI – Agência de Notícias dos Direitos da Infância -, defende a legitimidade dos Conselhos no estabelecimento de critérios para aplicação dos recursos do Fundo:

Szazi - Os Conselhos têm legitimidade moral, legal e econômica para definir políticas de aplicação dos recursos doados aos fundos que possibilitem a participação do doador na escolha do projeto ou entidade a ser beneficiada. Ela está submetida ao controle institucional do CDCA, do Conselho Tutelar, do Ministério Público e da autoridade judiciária por conta de suas atividades regulares, e, também, do Tribunal de Contas, por conta dos recebimentos de recursos do FIA.<sup>36</sup>

No entender o Dr. Szazi, a legitimidade moral da doação direcionada ou vinculada com encargos ao Fundo não viola os princípios que regem a operação do Conselho, na medida em que este tem como diretriz “mobilizar a opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade” (art.

---

<sup>36</sup> Parte do texto da carta datada de outubro de 2007 endereçada ao CDCA do Estado do Paraná que tratava da doação direcionada. Esta carta foi anexada a carta do Secretário Geral do GIFE, Fernando Rossetti, endereçada ao CONANDA em resposta à consulta pública sobre os “Parâmetros para criação e funcionamento dos Fundos nacional, estadual, do distrito federal e municipal, datada de 29/03/2007. Disponível no portal GIFE acesso em 23/06/2008.

88, VI, ECA). Para tanto o Conselho deverá, na interpretação da lei, levar em conta os fins sociais a que ela se dirige:

ECA Art. 6º: Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento.

Portando, o CDCA tem legitimidade moral agindo no sentido de viabilizar a maior quantidade de recursos para o financiamento de ações já aprovadas pelos conselheiros, posto que atua no melhor interesse da população, conclui Dr. Szazi

Para mostrar a legitimidade legal da doação direcionada, o Dr. Szazi recorre ao Art. 260, §2º do ECA que dá poderes ao Conselho de estabelecer critérios de uso das doações repassadas para o Fundo, sendo portanto factível dentro de sua competência normativa legalmente atribuída fixar a possibilidade do doador selecionar o projeto proposto por uma instituição, projeto que será financiado pelos recursos que o doador voluntariamente passar ao Fundo. Por receber recursos do Fundo essa instituição passa a ser devidamente fiscalizada e sujeita a prestar contas, na forma da lei.

A legalidade econômica vem do fato que parcela significativa dos recursos destinados ao Fundo não sai do Orçamento Municipal, mas é fruto de doações de Empresas e indivíduos e, portanto, de natureza privada e voluntária.

Szazi - Dessa forma, de uma perspectiva econômica, a causa estará mais satisfeita se toda facilidade for dada pelo CDCA para que os doadores privados destinem recursos ao FDCA e escolham as entidades que serão financiadas por sua doação, ao mesmo tempo em que maior qualidade seja exigida para a aprovação de projetos e mais eficiência seja obtida nos controles dos gastos e prestações de contas por parte das entidades beneficiadas.

Dr. Fernando Gomes de Souza Ayres <sup>37</sup>, advogado e consultor do GIFE, no seu parecer sobre o tema “As doações aos Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente e a possibilidade de sua vinculação por parte dos doadores a projetos específicos”, esclarece que o conceito de doação condicionada está constituído na

---

<sup>37</sup> Advogado com atividade nos campos: tributário contencioso e consultivo; incentivos fiscais; direito do terceiro setor. Consultor do GIFE.

liberalidade de qualquer pessoa, jurídica ou física, em transferir bens e vantagens integrantes de seu patrimônio para o de outra (art. 538 do Código Civil). Mas para que a doação se concretize é preciso que haja a intenção de doar.

Fruto de uma liberalidade dotada de intenção, a doação pode perfeitamente ser condicionada ou vinculada a determinado fato, ato ou destinação. Aliás, o artigo 553 do Código Civil (CC) determina que o donatário é obrigado a cumprir os encargos da doação, nas hipóteses de beneficiarem o doador, terceiros ou serem de interesse geral. A intenção de doar, elemento essencial para caracterizar uma doação, pode ser constituída por elemento condicionante determinado pelo doador, fazendo com que o bem a ser doado tenha obrigatoriamente destinação específica, sob pena de a doação não se concretizar. A transferência de patrimônio que impõe certa condição é plenamente aceitável, passível, inclusive, de ser recusada pelo donatário que poderá optar por não receber a doação tendo em vista da condição previamente imposta pelo doador.

No tocante às doações ao Fundo e à possibilidade de vinculação, a análise do Dr. Fernando Ayres parte do art. 227 da Constituição Federal, que trata do dever da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, os direitos humanos de cidadania <sup>38</sup>, dever esse que foi reafirmado no ECA. E o Estatuto define como política pública de atendimento aos direitos da criança e do adolescente a implementação de ações governamentais e não governamentais nas diversas esferas de governo, tendo como uma de suas diretrizes a criação dos Conselhos. Os Conselhos, além de terem a responsabilidade de determinar os critérios para destinação dos recursos doados ao Fundo, têm a obrigação de cadastrar previamente as entidades não governamentais que trabalham na proteção da criança e do adolescente em suas jurisdições. E para receberem o registro é essencial que essas instituições apresentem seus planos de trabalho compatíveis aos princípios estabelecidos no ECA <sup>39</sup>. Por fim o Art. 260 do

---

<sup>38</sup> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

<sup>39</sup> ECA Art. 91, § 1 Art. 91. As entidades não-governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual comunicará o registro ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária da respectiva localidade.  
Parágrafo único. Será negado o registro à entidade que:

ECA permite que contribuintes do imposto de renda que desejam doar recursos ao Fundo possam deduzir esse valor na declaração do imposto de renda <sup>40</sup>. Portanto, na opinião do advogado, o ambiente jurídico é próprio para que a doação ao Fundo seja feita, com a opção do doador depositar seus recursos no Fundo, direcionando-os para um determinado projeto ou sem os direcionar, deixando que o Conselho decida como reaplicar entre os projetos da sua carteira. “De plano, portanto não existe qualquer restrição legal ao direito de escolha dos doadores quanto ao projeto no qual pretenda direcionar sua doação”.

Desde que a entidade não governamental seja previamente registrada no respectivo CDCA e devidamente habilitada para recebimento de recursos do FDCA, mediante convênio ou termo de parceria, não haveria óbice algum aos doadores em pretender destinar todo ou parte de sua doação para determinada entidade ou projeto. Aliás, é importante mencionar que não há que se falar em violação de princípios de transparência ou de controle administrativo, inerentes à utilização de recursos de natureza pública, como razão para impedir qualquer forma de vinculação entre a doação e determinada entidade.

O advogado Dr. Fernando Ayres destaca que as entidades registradas no Conselho firmam convênios e termos de parceria e caso qualquer irregularidade venha a ser cometida na utilização dos recursos repassados do Fundo, são submetidas à fiscalização do Tribunal de Contas e do Ministério Público em cada nível de governo.

Não se trata, dessa forma, de repasse de recursos sem qualquer controle ou critério previamente previsto na legislação, uma doação “casada” com destinação obscura e de utilidade duvidosa à causa da criança e do adolescente. O CDCA registra determinada entidade, um termo de parceria (por exemplo) é firmado e, se necessário, recursos resultantes de doação seriam, atendendo à vontade do doador (o já mencionado *animus donandi*), destinados à realização do projeto específico.

---

a) não ofereça instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança; b) não apresente plano de trabalho compatível com os princípios desta Lei; c) esteja irregularmente constituída;d) tenha em seus quadros pessoas inidôneas.

<sup>40</sup> Cabe mais uma vez lembrar que no caso da Empresa a doação é limitada a 1% do valor do imposto de renda devido. Instrução Normativa SRF nº 267, de 23 de dezembro de 2002.



### 5.1.3 Ao ser depositada no FIA, a doação torna-se “recurso público?”

Quanto à dedução no valor do imposto de renda devido, outro ponto abordado na pesquisa, a Promotora Luciana Ferreira enfatiza que esta dedução só é permitida no caso da doação para o FIA. Isto ocorre porque se refere à política de garantia e defesa de direitos de crianças e adolescentes, que deve obediência aos Arts. 204, II e 227, §7º, da Constituição Federal da República.

A lei não diz que as doações realizadas diretamente por pessoas físicas ou jurídicas a entidades não governamentais sem fins lucrativos são dedutíveis do imposto de renda devido. A lei também não diz que tais doações são dedutíveis do imposto de renda devido. A lei também não diz que tais doações são dedutíveis do imposto de renda, desde que os projetos das entidades beneficiadas tenham sido previamente selecionados por um conselho de políticas públicas. Não diz por que, no que se refere às políticas de garantia e defesa de direitos de crianças e adolescentes, deve obediência aos Arts. 204, II e 227, §7º, da Constituição da República<sup>41</sup>. Não diz, ainda, para equilibrar as liberdades individuais com soberania popular e evitar a eventual preponderância do poder econômico.

A Promotora Luciana Ferreira segue na sua premissa mostrando que o Conselho, ao aceitar a opção do contribuinte em direcionar a doação, está “privilegiando o poder econômico e a lógica do mercado em detrimento da democracia, fazendo com que a vontade do contribuinte valha mais que a vontade do isento, quando ambos são cidadãos”.

Em seguida a Promotora Luciana Ferreira esclarece que a Lei permite ao contribuinte apenas a escolha do Conselho dos Direitos da sua melhor conveniência, inclusive fora do município onde habita ou tem o seu negócio, fora do estado natal, ou se preferir no Fundo do Conselho Nacional dos Direitos da Criança. “Mas uma vez depositado no Fundo a gestão integral de tais verbas compete exclusivamente ao Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente”. No seu entendimento, ainda que a dedução do valor doado seja feita pelo contribuinte em data posterior da data do depósito no Fundo, este valor já é gerido exclusivamente pelo Conselho. Não

---

<sup>41</sup> C F - Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (...) II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

importa se naquele momento da doação o contribuinte esteja colocando no Fundo recursos próprios que podem ou não ser motivo de dedução do valor do imposto a recolher a Secretaria da Receita Federal.

Portanto, especialmente em razão do caráter democrático do fundo dos direitos da criança e do adolescente, gerido pelo conselho paritário dos direitos da criança e do adolescente, não é possível que o doador subsidiado faça qualquer tipo de direcionamento de recursos, mas é permitida e incentivada a intensa fiscalização do contribuinte ao destino das verbas, para que seja extraído todo potencial desse importante instrumento da estrutura democrática brasileira.

O Promotor Marcio de Oliveira, na sua leitura do disciplinamento legal e constitucional, ressalta que a renúncia fiscal prevista na doação ao FIA é de competência federal, pois se trata do imposto de renda.

Os Fundos são compostos por receitas de fontes diversas, tais como dotações orçamentárias da respectiva esfera de Poder Executivo, muitas administrativas, doações de pessoas físicas e jurídicas (de renúncia fiscal ou não), transferências diversas; sendo que todos estes recursos, uma vez depositados na conta do fundo especial, não se distinguem uns dos outros em função das respectivas origens; As receitas dos Fundos constituem recursos públicos por excelência e como tal devem ser geridas conforme os princípios constitucionais que regem a administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (artigo 37 da CF); A renúncia fiscal prevista no artigo 260 do ECA diz respeito exclusivamente ao imposto sobre a renda, que é tributo de competência federal, dele não podendo dispor o estado ou município – via lei estadual ou municipal – e muito menos o Conselho estadual ou municipal dos direitos da criança e do adolescente, através de simples resolução de natureza administrativa.

A contestação da posição defendida pelos Promotores Luciana Ferreira e Marcio Oliveira parte do Promotor Sávio Bittencourt: “a teoria de que o recurso ao ser depositado no FIA vira recurso público é um sofisma criado para gerar controle”. O Promotor é de opinião que hoje juridicamente não existem condições do Ministério Público controlar doações de Empresas e de quem quer que seja.

Então o que acontece? O controle da doação de um percentual de 1% do imposto de renda é um controle de ilegalidade. Então se não houver ilegalidade, esse controle hoje juridicamente é um controle de mérito, que é difícilimo. O que na verdade vai ocorrer é que dentro da democracia a participação do Ministério Público

pode ser útil no sentido de privilegiar aquelas Empresas e aqueles projetos sérios e criticar, severamente, os que não são. Essa prática democrática, é que vai peneirar, é que vai criar um critério. Dizer que legalmente hoje você pode determinar a doação como recurso público, no meu ponto de vista, não.

O entendimento do advogado Dr. Eduardo Szazi é que a doação da Empresa se dá em dois diferentes tempos, em dois “negócios jurídicos distintos”.

Szazi - Em nosso entendimento, a participação de uma empresa no custeio de projetos de proteção dos direitos da criança e do adolescente, por meio dos FDCA<sup>42</sup>, desdobra-se em dois negócios jurídicos distintos: (i) uma doação ao FDCA, estabelecendo-se relação jurídica autônoma entre a empresa doadora e o CDCA, gestor do FDCA, donatário; e (ii) uma eventual e subseqüente dedução fiscal, estabelecendo-se, no caso de sua efetivação, uma nova e distinta relação jurídica entre a empresa, contribuinte, e a União credora do imposto de renda.

No primeiro negócio jurídico a Empresa é o partícipe doador e o Conselho de Direitos é o partícipe donatário, como administrador do Fundo.

O objeto é determinado - a doação de dinheiro ou de bens - e igualmente lícito e possível. A forma com que a relação é estabelecida é, também, inequívoca, posto que, de acordo com o art. 538 do Código Civil, consideram-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para a outra.

No segundo negócio jurídico o Dr. Szazi mostra que há uma modificação das partes, pois o Conselho de Direitos é substituído pela União que passa a ser o partícipe credor do imposto e, por conseguinte, a Empresa assume ser o partícipe contribuinte, devedora do imposto.

O objeto é igualmente modificado, posto que embora a dedução fiscal seja voluntária, ela tem a condição de extinguir o crédito tributário, na medida em que o comprovante de doação ao FIA serve para amortizar parte do imposto devido pelo contribuinte. A forma, também, deixa de ser prevista na legislação civil para ser regulada pela legislação tributária.

---

<sup>42</sup> FDCA – FUNDO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (FIA)

No primeiro negócio o partícipe doador (Empresa) pode convencionar com o partícipe donatário (Conselho) que certos encargos sejam cumpridos pelo donatário. Esta forma de negócio está prevista no art. 553 do Código Civil: “o donatário é obrigado a cumprir os encargos da doação, caso forem a benefício do doador, de terceiro ou do interesse geral”.

Nesse sentido é interessante notar que caso o Conselho de Direitos deixe de aplicar os recursos doados no projeto escolhido pelo doador, por ser aquele de interesse geral – a proteção da infância e adolescência – incumbirá ao Ministério Público exigir a sua execução, caso ao tempo dos fatos, estiver o doador já morto (art. 553, parágrafo único, Código Civil). Nesse sentido entendemos que não só o Ministério Público não pode se opor à essência de uma doação vinculada a um projeto específico, como tem o dever legal de perseguir o repasse dos recursos, na situação já mencionada, segundo o advogado Eduardo Szazi.

O advogado Fernando Ayres defende o direito de o contribuinte destinar sua doação, pois a doação pressupõe a liberalidade e, mais importante que isso, a vontade ou intenção do doador em concretizar a doação. Portanto, cercear o desejo do doador em direcionar o seu recurso para um projeto específico de uma entidade devidamente e previamente registrada no Conselho vai levar à escassez de doações para o Fundo, “em completo descompasso com o objetivo fundamental previsto no ECA e, em última análise, pela Constituição Federal, qual seja, a defesa dos direitos da criança e do adolescente”.

A existência da faculdade do aproveitamento de incentivo fiscal, ou mesmo considerar de natureza pública os recursos doados, também não poderia constituir obstáculo à possibilidade de vinculação da doação a projeto específico. Em primeiro lugar, parece-nos que tanto a fruição do incentivo como o fato de o recurso doado ter sido disponibilizado à administração pública, na figura dos Conselhos, ocorrem em um momento jurídico posterior ao da concretização da doação. A doação é ato jurídico independente e precedente, que apenas se concretiza mediante uma ação de liberdade imbuída de intenção de doar. A doação pode até ser motivada pelo incentivo fiscal disponível àqueles que a realize, mas é ato jurídico independente. A dedução do IR devido se dá após a doação, envolvendo partes (contribuinte e Receita Federal) distintas daquelas que figuram no ato da doação (doador e Conselho).

O advogado Francisco Aires discorda daqueles que interpretam que a natureza do recurso deve ser considerada pública uma vez que decorre de um subsídio originado de tributo federal.

A natureza do recurso a ser doado não pode ser considerada como pública; os bens do doador, seja pessoa jurídica de direito privado ou pessoa física, tem origem privada, Portanto, a doação a ser realizada tem como objeto bens privados, mesmo que a destinação final dos recursos tenha caráter público. Frise-se, estamos diante de um ato jurídico prévio independente (doação), não obstante a destinação posterior dos recursos ser pública; nunca é demasiado lembrar que sem a doação, ato antecedente, não há recursos a serem destinados a finalidades públicas que se pretende atingir.

Da mesma forma discorda dos que afirmam que o recurso, ao ser depositado no Fundo, transmuda-se para público, cabendo unicamente ao Conselho a sua gestão.

Poderia se afirmar, ainda, que os recursos a serem utilizados nos projetos voltados aos direitos da criança e do adolescente teriam natureza pública, adquirida no momento em que os recursos ingressaram nos FIA's. Mesmo assim, tal fato não suprime a vontade expressada pelo doador, em ato jurídico de direito privado independente e anterior, que deve ser respeitada sob pena de tornar o ato de doação nulo. Além da fixação dos critérios e a utilização dos recursos pelas entidades, como visto, estão sob controle da administração pública, sujeitas a fiscalização inclusive, o que significa afirmar que princípios básicos de administração pública (legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade), quando da utilização dos recursos, mesmo com sua destinação escolhida pelo doador, serão preservados.

#### **5.1.4 O grau de autonomia na gestão dos Conselhos dos Direitos**

Em relação à autonomia dos Conselhos a Promotora Luciana Ferreira vê na criação do Fundo uma parcela de recursos públicos que não está submetida exclusivamente a critérios de conveniência e oportunidade do chefe do Poder Executivo (governador, prefeito). A administração dessa parcela de recursos

públicos para aplicação nas políticas relativas à área da infância e da juventude cabe ao Conselho de formação paritária entre sociedade a civil eleita e os representantes do governo. As entidades que representam a sociedade civil devem por força de lei ser representativas dos movimentos e anseios desta sociedade. Por sua vez, o chefe do Poder Executivo deve indicar representantes de pastas que tenham envolvimento na garantia dos direitos da criança e do adolescente, como saúde, educação, cultura, esporte. A Promotora concorda, contudo, que casos de corrupção, sejam no Poder Público, ou no mercado, trazem uma perda de confiança generalizada.

Mas, ainda assim, o cidadão tem se mostrado ávido em participar do processo decisório em especial em áreas sensíveis como a proteção de crianças e adolescentes. Assim não se deve utilizar o eventual descrédito na democracia representativa como justificativa para desqualificação da democracia direta, fazendo com que o cidadão perca mais esse importante instrumento de controle da esfera pública.

Segundo o Promotor Sávio Bittencourt, “a autonomia está no mundo intelectual de propostas de projetos, mas isso vai ter que se submeter a uma ordem orçamentária, porque existe uma lei de orçamento, que define as prioridades”. Além disso, o Conselho não é pessoa jurídica, então ele acha que o Conselho é uma forma de criação, de democratização de política, que convive num esquema tradicional de política criado pelo prefeito e pelos vereadores.

E hoje o Conselho não tem forma de impor aos prefeitos e vereadores o que seja de direito, ou seja, eles têm liberdade, eles foram eleitos com uma plataforma, então o Conselho hoje, é uma das formas de viabilização política. Ele vai gerir o Fundo e a partir do Fundo tem autonomia. Mas para o Conselho influenciar a política macro, tem que ter uma interação, pois ele não vai ter o prefeito e o vereador subordinados a ele para fazer uma lei que o agrade, sob pena de nós estarmos subvertendo a nossa ordem constitucional. Os conselheiros não foram eleitos pelo povo, conclui o Promotor Sávio Bittencourt: “O prefeito e o vereador foram eleitos pelo povo e, portanto, a legitimidade do povo está lá na teoria e de fato, então, eu acho que essa é a questão”.

### 5.1.5 A insuficiência de recursos oriundos do orçamento público destinados ao FIA

Na questão do repasse insuficiente de recursos originários do orçamento público para o FIA, a Promotora Luciana Ferreira aludiu ao arcabouço jurídico vigente para fundamentar a sua posição, citando a Constituição Federal no Art. 227 e o Art. 4º do ECA, parágrafo único, 'a', que impôs ao Administrador Público o dever de destinar recursos públicos de forma privilegiada às áreas relacionadas à proteção da infância e juventude. Ainda no ECA, o Art. 88, IV, que fala sobre a criação dos Fundos, previu a criação de fundos especiais, nacional, estaduais e municipais, voltados exclusivamente à garantia de direitos de crianças e adolescentes, como mecanismo de controle efetivo da destinação de recursos à área da infância e juventude, conforme art. 167, IX, da Constituição da República e art. 71 Lei 4.320/64. A Promotora salientou que o ECA estabeleceu, de forma expressa, duas fontes de receita para o Fundo dos Direitos, que independem da vontade do legislador local: as multas aplicadas pela Justiça da Infância e Juventude (art. 214) e as doações subsidiadas (art. 260).

Quanto à destinação de verbas do caixa único de tesouro para constituição do FIA, amplamente incentivada pelo Ministério Público, o papel dos órgãos fiscalizadores e dos próprios conselhos de direitos depende da análise, em caso concreto, da lei local de criação do fundo, da lei orçamentária anual e do cumprimento do art. 4º, parágrafo único, 'a', do Estatuto. De tal análise resultará a possibilidade de atuação judicial e extrajudicial dos órgãos fiscalizadores, finaliza a Promotora..

Na última Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em dezembro de 2007 pelo CONANDA, ficou a proposição de garantir que os atores do Sistema de Garantia de Direitos e conselhos setoriais tenham participações obrigatórias no processo de elaboração do ciclo orçamentário, com a obrigatoriedade de criação de um anexo das despesas do Orçamento Criança e Adolescente, vedado o contingenciamento destes recursos.

Foi proposta ainda a vinculação de um percentual do orçamento público depositado obrigatoriamente no FIA, uma vez que cabe ao Estado a prioridade na formação de recursos para a garantia dos direitos da criança e do adolescente.

O Promotor Sávio Bittencourt vê com bons olhos colocar um percentual mínimo no orçamento público, federal, estadual e municipal para ser aplicado nos Conselhos dos Direitos, pois poderia gerar recursos para todos os Fundos do país, que teriam um percentual da receita municipal garantida. Mas o Promotor também sugere que o Ministério Público tenha a obrigação de investir mais recursos na criança e no adolescente, ação fundamental para o país, e que invista menos recursos no direito do consumidor, por exemplo.

O Juiz Daltoé César considera o contingenciamento de verbas públicas uma questão juridicamente muito complicada de ser enfrentada. Na sua experiência, o Estado hoje, principalmente os Estados da Federação, mais do que a União e mais do que os Municípios, estão com seus orçamentos completamente trancados; eles não têm como investir mais recursos na área da infância e da juventude. O que ele vê é que a União tem uma concentração de receitas cada vez maior e que os recursos são repassados via Estado e via Município, por isso tantas idas e voltas a Brasília de secretários, prefeitos e governadores. Então o contingenciamento de verbas em face desta concentração cria problemas sérios no planejamento em todos os níveis.

O contingenciamento leva à administração da falta, ou seja, retira recursos de uma área para levar para outra e fica muito difícil deliberar qual o projeto mais prioritário qual o menos quando se trata da infância e da juventude onde tudo é emergencial. O contingenciamento pode se tornar uma ferramenta muito forte na mão do Executivo para determinar ao Conselho, o que se faz e o que não se faz, na opinião do Juiz.

#### **5.1.6 A avaliação do funcionamento dos Conselhos dos Direitos**

Além das doações dirigidas, a pesquisa procurou sondar os Promotores quanto a uma avaliação do funcionamento dos Conselhos dos Direitos de uma forma geral, isto é, sem citar este ou aquele, apenas uma visão macro desta atuação. Este tema tem relação com os gestores de empresas, pois a decisão de investir nos Fundos é parte da responsabilidade social da empresa na defesa dos direitos da criança e no adolescente.



Para atender parte deste questionamento o Promotor Marcio de Oliveira apresentou sua versão para o posicionamento da sociedade frente à responsabilidade recebida do ECA para participar na deliberação das políticas públicas da infância e do adolescente.

Antes, contudo, é preciso reconhecer que o ECA, ao conceber os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente como espaços privilegiados de participação da sociedade na formulação e controle das políticas de atenção, determinando a obrigatoriedade da criação desses órgãos em todos os níveis da federação, introduziu uma novidade que iria enfrentar muitas dificuldades para ser assimilada. É que, historicamente acostumada a um Estado centralizador, autoritário e paternalista, a sociedade brasileira, de um momento para outro, recebeu a responsabilidade de dividir com o Poder Público a responsabilidade pela formulação e condução das políticas de assistência social, significando, ao mesmo tempo, um pesado ônus e um grande privilégio. Com relação às políticas para a infância e a juventude, os Conselhos dos Direitos, legalmente, passaram a ser as instâncias legítimas de deliberação e controle, nos diversos níveis. O chefe do Poder Executivo e as instâncias político-partidárias em geral têm de dividir o poder com as entidades representativas da sociedade que ganham assento nos Conselhos. A partir do ECA, as políticas definidas unilateralmente pelas esferas tradicionais de exercício do poder – o prefeito, o governador de estado e o presidente da república – tornam-se ilegítimas.

O Promotor Marcio Oliveira lamenta que a sociedade civil e, em especial, a classe política, não souberam ainda compreender o legado que receberam do ECA para deliberar sobre as políticas públicas para a defesa dos direitos de cidadania de crianças e adolescentes, mercedores de proteção especial para que possam crescer junto às suas famílias com dignidade humana.

Para que estes mecanismos funcionem e cumpram seu papel, é imprescindível que sejam bem compreendidos pela sociedade e pela classe política em especial. Mas, pelo que representavam de novidade, era de se esperar que a prática dos conselhos demandasse todo um processo de construção e amadurecimento, a partir dos requisitos básicos de constituição e funcionamento definidos no próprio ECA. Vai daí que, passados mais de 17 anos de vigência do ECA, a realidade é que milhares de municípios ainda não conseguiram fazer com que seus Conselhos dos Direitos cumpram seus papéis minimamente. Não

conseguem se reunir periodicamente, não conseguem conhecer a realidade da infância e da juventude de suas comunidades e por isto são incapazes de deliberar sobre as políticas de atenção. Inúmeros são os municípios em que os FIA's<sup>43</sup> jamais receberam recursos de qualquer natureza e também não são poucos os casos em que, apesar de criados por leis municipais, os FIA's nunca foram regulamentados e muito menos operacionalizados. Por outro lado, os Conselhos Estaduais, os Conselhos das Capitais e de alguns outros municípios já acumulam experiências positivas e demonstram maior amadurecimento na prática da democracia participativa.

Em seguida são apontadas práticas viciosas de conselheiros e dos próprios promotores de justiça, que segundo o Promotor Marcio de Oliveira são comuns e merecedoras de correção.

Não obstante, são constatadas práticas viciosas que devem ser corrigidas e para tanto devemos atentar para os seguintes aspectos, por serem os mais comuns:

- a) não destinação de percentual dos recursos dos FIAs para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente, órfão ou abandonado, conforme obrigam o art. 227, § 3º, VI, da Constituição Federal e § 2º do art. 260 do ECA;
- b) execução irregular de receitas dos FIAs, por falta de plano de aplicação e previsão orçamentária específica, vale dizer, sem prévia definição de critérios de utilização pelo Conselho dos Direitos, violando-se não apenas as normas constitucionais e legais de direito financeiro como também o § 2º do art. 260 do ECA;
- c) abuso e/ou uso indevido do assento no Conselho dos Direitos por certas entidades, que se valem da participação e presença no órgão para obter financiamento, com recursos do respectivo fundo dos direitos da criança e do adolescente, em benefício de projetos próprios ou que sejam de seu especial interesse;
- d) completa omissão, por parte dos Ministérios Públicos dos Estados, no que se refere à obrigação a eles atribuída pelo § 4º do artigo 260 do ECA: o Ministério Público determinará em cada comarca a forma de fiscalização

---

<sup>43</sup> FIAs –Fundos da Infância e do Adolescente o mesmo que Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, ou simplesmente, Fundo dos Direitos.

da aplicação, pelo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, dos incentivos fiscais referidos neste artigo. Com relação às três primeiras situações acima mencionadas, estão em certa medida relacionadas ao baixo nível de desenvolvimento dos conselhos dos direitos e, quanto ao Ministério Público, já passou da hora de atuar de forma competente na fiscalização dos fundos, em todos os níveis. Mas estas questões podem ser resolvidas mediante iniciativas de capacitação e orientação institucional adequada.

O Promotor de Justiça Sávio Bittencourt também faz alusão a formas de gestão de alguns Conselhos que atuam sob pressão de entidades, que nada têm com a livre prática política da democracia participativa.

Apesar de ser a criação do Conselho dos Direitos uma grande idéia inovadora, ou seja, a de unir a sociedade civil e o poder público em um mesmo colegiado, para debater sobre as questões prementes da criança e do adolescente e ter a prerrogativa de deliberar políticas públicas, nos dias atuais a vinculação ao Conselho não garante a lisura”. “Pois embora seja um instrumento de democracia a sua existência não é o pressuposto básico da efetividade, pois outros interesses conseguem se incluir, a exemplo dos religiosos”. Os interesses religiosos vêm ocupando Conselhos Municipais dos Direitos e também o Nacional, e desviando a atenção para obras ligadas a igrejas, por vezes obras sérias e outras vezes não. Estão vinculadas a um pensamento muito conservador e muito tradicionalista, que apontam para caminhos que o direito da criança não pode mais passar como o abrigo, a institucionalização do abrigo. Nós estamos caminhando no sentido oposto a Nova Cultura da Adoção.<sup>44</sup>

O Promotor Sávio Bittencourt acha que a experiência dos Conselhos é interessante, o que não quer dizer que ela possa incitar, determinar ou engessar todas as outras manifestações de colaboração ao direito da criança e do adolescente. As muitas revertem para o Conselho e se alguém quiser pode fazer a

---

<sup>44</sup> A Nova Cultura da Adoção é uma nova forma de ver a adoção sob a perspectiva da criança em situação de abandono ou institucionalizada que precisa ter o seu direito à convivência familiar garantido. Por meio da adoção pode-se concretizar tal direito: uma família para cada criança! Daí a busca pela mudança de paradigma em se realizar as adoções necessárias de crianças mais velhas, dos grupos de irmãos, de crianças especiais, bem como as adoções inter-raciais. Na verdade o que se quer é a colocação dessas crianças em família.

doação para o Conselho, mas essas doações vão vir em função da legitimidade que esse Conselho ganha com a sociedade e não como caminho único.

Eu acho que os Conselhos têm que ser fortalecidos sim, no debate, sim, nas condições de trabalho, no aspecto democrático, mas não ter o monopólio dos gastos com a infância e da juventude, porque todo o monopólio é muito ruim, e eu acho que esse é um deles: o monopólio político do Conselho. Então esta é a minha opinião, e quero dizer que não é uma opinião isolada é também de pessoas que estão militando nessa área há muito tempo, o que não é o meu caso, pois eu milito no lado de cá do balcão, e vejo isso não apenas como membro do Ministério Público, mas alguém que é militante também da sociedade civil organizada, conclui o Promotor Sávio Bittencourt.

O Promotor Fernando Henrique de Araújo aponta a ausência de cumprimento do Art. 260 § 2º, parte II do ECA, como uma ilegalidade praticada pelos Conselhos, pois o artigo prevê a imperiosa aplicação de percentual dos recursos do Fundo para incentivo ao acolhimento sob a forma de guarda de crianças ou adolescentes, órfãos ou abandonados, na forma do disposto no art. 227, § 3º, VI, da Constituição Federal.

Ora, se o Conselho nacional, estadual e municipal não aplica um mínimo percentual de recursos do Fundo para o fim do acolhimento, a consequência jurídica será a da imediata ilegalidade de qualquer outra posterior destinação dos recursos, pois se trata de reserva substancial que não pode ser desrespeitada, por expressa previsão legal.

#### **5.1.7 As possíveis alternativas para a saída do impasse em torno da doação direcionada**

Na troca de e-mail com o Promotor Marcio de Oliveira em que o autor da pesquisa mostrava a sua preocupação da Empresa em geral estar doando recursos para o FIA quase às cegas, tendo apenas uma apresentação individual e muito simplificada de cada um dos projetos deliberados pelo Conselho, a sua resposta está no texto abaixo transcrito em parte:

“(...) é muito interessante que os grandes destinadores institucionais (que são as empresas) e também os pequenos (como eu) tenham a possibilidade de influenciar de algum modo na aplicação dos recursos, e eu defendo esta possibilidade não como uma concessão ou privilégio a quem destina recursos, mas como uma forma de fortalecer o compromisso com a causa e incentivar o acompanhamento da execução dos recursos pelo destinador (em resumo, quem destina tem interesse em fiscalizar mesmo a gestão dos recursos pelos conselhos, isto também é cidadania pura e tem tudo a ver com democracia participativa, talvez até mais que o atual sistema de gestão indireta via conselhos, nem sempre plenamente idôneos e capazes). Acredito que este mecanismo poderia contribuir enormemente para o aperfeiçoamento dos Fundos de Direitos e principalmente dos Conselhos, ainda notoriamente ineficientes em amplos aspectos: captação, gestão, transparência, etc, além da condenável prática de muitos conselheiros, que ainda enxergam a cadeira no conselho como uma forma de beneficiarem as próprias entidades que representam. Tenho fé nisso, tanto quanto tenho convicção que o arcabouço legal em vigor não permite este mecanismo, não há base legal para os certificados de captação ou qualquer nível de ingerência dos destinadores na aplicação dos recursos. Defendo que é preciso uma inovação legislativa, via Congresso Nacional, de modo a regular os Fundos de Direitos nos moldes da Lei Rouanet, com as devidas adaptações. Quanto antes iniciarmos esta articulação, mais rápido poderemos por uma pedra sobre esta polêmica... Penso que esta é uma linha muito boa de ser adotada pelos grandes destinadores e acredito que o CONANDA e amplos setores do Ministério Público e da sociedade em geral apoiarão, uma vez que o questionamento das "doações casadas", penso, existe não por uma razão do mérito do procedimento, mas simplesmente em função da falta de amparo legal”.

Assim, o Promotor Marcio de Oliveira defende que é preciso uma inovação legislativa, via Congresso Nacional, de modo a regular os Fundos dos Direitos nos moldes da Lei Rouanet, com as devidas adaptações e quanto antes melhor; não seria portanto através de uma nova Resolução do CONANDA.

Na opinião da Promotora Luciana Ferreira uma mudança na legislação atual não alteraria a sua posição contrária a doação direcionada para o Fundo.

Luciana - Necessária não, útil talvez. A doação subsidiada já está expressa no Estatuto, assim como a criação do fundo especial e indicação do Conselho paritário como seu gestor. Mas uma lei que condensasse toda a sistemática em um único instrumento talvez fosse mais palatável ao cidadão.

#### **5.1.8 O diagnóstico da situação da criança e do adolescente pelo Conselho**

O Juiz Daltoé César afirmou que a competência dos conselheiros em elaborar diagnósticos para fundamentar seus Planos de Ação ainda é muito incipiente.

O Conselho tem algumas ações projetadas, mas sempre utópicos e acredita que falte ainda uma estrutura melhor para que conselheiros idealizem e verifiquem quais as suas competências efetivas e possam trabalhar de forma mais profissional. Ainda persiste muito voluntarismo, muita voluntariedade das pessoas que estão no Conselho e pouco profissionalismo. O Conselho Municipal dos Direitos de Porto Alegre faz um diagnóstico, mas a grande maioria dos Conselhos do interior do Estado não tem um diagnóstico.

A Promotora Luciana Ferreira recomenda que o Conselho dos Direitos venha a público para apresentar o seu Plano de Aplicação como uma forma inequívoca de mostrar que os recursos depositados no Fundo são de fato destinados aos projetos e programas ali descritos. Em sua opinião, todas as providências que tragam transparência e publicidade são maneiras de fortalecer os Conselhos como órgãos gestores do Fundo e com competência para deliberar e fiscalizar as políticas públicas do Poder Executivo para a infância e o adolescente, e esta apresentação do Plano de Aplicação seria uma delas.

Os Conselhos, cada vez mais, vêm fazendo diagnósticos periódicos, significativos e bem elaborados. O principal deles é feito através do cumprimento da importante determinação do art. 90 do Estatuto, segundo a qual os conselhos de direitos devem manter registro das inscrições de todos os programas de atendimento à criança e ao adolescente, de entidades governamentais e não governamentais, montando um verdadeiro mapa da política de atendimento de cada município. Vale mencionar que as entidades não governamentais de atendimento à criança e ao adolescente somente poderão funcionar depois de registradas no

conselho, conforme ressalta o art. 91 do Estatuto, o que eleva ainda mais a importância da manutenção e organização dos registros e faz do conselho de direitos o órgão melhor habilitado para a análise e decisão acerca das políticas e alocação de recursos.

Porém, a Promotora Laila Shukair revelou que é muito comum encontrar nos grandes empresários que atuam em investimentos sociais privados na área da infância a falta de conhecimento do significado do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. “Daí não saberem responder qual o papel que a empresa pode desempenhar para fortalecer de forma integrada e complementar a promoção de políticas públicas”.

A gente vê programas serem montados para a criança com começo e fim - e a gente sabe que não vai mudar a realidade da criança porque partiram de falsas premissas, sem um diagnóstico. Os Conselhos não são consultados e fica um sentimento que as empresas não ajudam a fortalecê-los neste sentido: o de gerarem diagnósticos. Se o Conselho fizer um bom diagnóstico e mostrar a realidade daquele município, aí sim, o projeto vai ter grande chance de dar certo, de mudar a realidade da criança e do adolescente. Se a empresa doa dinheiro ao Fundo para atender uma determinada demanda de um determinado público, pula uma fase fundamental que é o diagnóstico.

Na opinião da Promotora a Empresa socialmente responsável pode sugerir ao Conselho programas para crianças, caso ela tenha um mapeamento completo e formado com dados da realidade da comunidade de seu interesse. A Empresa vai sugerir, mas não pode impor, enfatizou a Promotora. A Empresa é fundamental na questão da política social brasileira, porque ela pode saber muito mais das demandas da comunidade no seu entorno. Muitas vezes através dos seus empregados e funcionários, a empresa consegue mapear uma demanda social, daí ela tem um papel fundamental na política pública. O importante é ter um sistema de garantia formado por vários atores.

Eu vejo muita importância na chegada da empresa no sistema de garantia. A empresa pode ter uma participação inteligente, uma participação muito mais efetiva do que doar apenas dinheiro: levar o diagnóstico, agir junto aos demais atores (Laila Shukair (2007).

A Promotora Laila Shukair acrescenta fatos da sua experiência no Ministério Público do Estado de São Paulo:

Tenho visto o Poder Público querer interferir na política de infância sem deixar espaço para o Conselho, espaço para a sociedade civil. A chegada de outros atores no sistema de garantias quebra essa resistência do Poder Público de querer ser o principal ator na definição da política pública da infância. Não vamos mudar a política brasileira se não quebrarmos isso. É preciso uma pressão da sociedade, sim. Eu mostro ao Prefeito que ele pode ter seu Conselho fortalecido e que isso é um benefício para ele. É o caso dos empresários da Baixada Santista. Se eu mostro ao Prefeito que se ele tiver um Conselho atuando ele vai poder captar mais recursos de doação para projetos que atendem à realidade social da criança e do adolescente da cidade. Se eu mostro ao Prefeito que se ele tem o Conselho atuante com políticas aprovadas a partir de diagnósticos corretos, ele vai ter mais doador; o Conselho vai ter credibilidade e isso vai reverter em vários programas de interesse da cidade e quem vai ganhar voto nas eleições é o Prefeito. Vai terminar a gestão dele e a população vai ver isso.

Na sua entrevista a Promotora Laila Shukair citou a Associação Comunidade de Mãos Dadas (ACMD), uma organização não-governamental fundada em 1996 por empresários que atuam na Baixada Santista. Segundo a Promotora a ACMD é um exemplo digno de registro pela sua participação na política pública do Conselho Municipal de Santos.

O Promotor Fernando Araújo por sua vez vê nos Conselhos “ausência absoluta de normas e critérios balizadores sobre as formas de captação, seleção de projetos e destinação dos recursos”

Nesta primeira situação, já por si só, se impõe reconhecimento de invalidade e, por conseguinte, de ilegalidade, haja vista a ausência *de motivação e finalidade* nas deliberações dos Conselhos de Direitos. Se todo ato administrativo deve conter *motivação*, havendo deliberação meramente política, sem qualquer conteúdo técnico-objetivo, o ato já estará eivado de vício insanável, do ponto de vista jurídico. Do mesmo modo não haverá a *finalidade*, pois uma vez ausente estudo profundo e objetivo sobre a situação social das crianças e adolescentes da territorialidade na qual o Conselho de Direitos detém competência para atuar, a finalidade pública estará sendo *desviada*.

O Promotor Fernando Araújo, dissertando sobre a sujeição dos Conselheiros dos Direitos à Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº.8429/92) mostra que:



Significa dizer que se os Conselhos deliberarem sobre a forma de captação, de seleção de projetos e destinação dos recursos do Fundo por mero “achismo”, sem qualquer diagnóstico objetivo da territorialidade respectiva, com quadro sério de indicadores sociais é óbvio que não estará havendo respeito aos requisitos dos atos administrativos acima apontados e, imediatamente aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e eficiência, permitindo adequação aos preceitos dos artigos 9º, II, XI e 11, I, ambos da Lei nº. 8429/92.

A opinião do Promotor Sávio Bittencourt é que o Conselho deve se aproximar da Empresa. O Conselho dos Direitos deve e precisa se aproximar da Empresa demonstrando a sua legitimidade, que ele age bem, que tem a prática democrática no debate com a sociedade e com a comunidade no enfrentamento dos problemas inerentes à criança e ao adolescente. O Conselho deve conquistar assim a confiança do Gestor da Empresa, para ser prestigiado com a doação e o apoio aos projetos que são bons. O Gestor passa a acolher este Conselho e deixa de investir em outro que não tem a prática democrática e privilegia *A* ou *B*, que é por exemplo vereador na sua comarca.

O Promotor Sávio Bittencourt se mostrou favorável à participação mais ativa dos empresários no debate sobre as alternativas para políticas públicas de interesse da sociedade na garantia dos direitos da criança. A Empresa deve ser sempre bem vinda nos Conselhos dos Direitos, participando de reuniões como ouvinte e dependendo da lei de criação do Conselho. A Empresa pode se representar através do seu órgão representativo local do setor, uma Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) ou uma Federação.

O tema meio ambiente é um problema exaustivamente discutido por Gestores de Empresas em fóruns, congressos e Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, onde têm assento através de suas federações. Da mesma forma, os problemas que envolvem a criança e o adolescente devem ter a participação e assento dos empresários em debates nos Conselhos dos Direitos e nos Fóruns dos Direitos, através de seus institutos, fundações e federações sem fins lucrativos. Tudo vai depender da Lei e da Regulamentação de cada Conselho dos Direitos.

Em seguida, diz o Promotor Sávio Bittencourt que não basta a Empresa patrocinar o projeto TAMAR, por exemplo, e dizer que tem um compromisso com o país, se não tem um cuidado ambiental rigoroso na sua produção. Isto a sociedade

vê a cada dia e analisa a legitimidade da Empresa na sua responsabilidade social e ambiental.

O mesmo ocorre com a Empresa que patrocina uma creche com 30 crianças e instalações de “primeiro mundo”, fora da realidade local, mas que a repercussão deste projeto em termos de criatividade e da possibilidade de reaplicar em outras regiões é nenhuma. Então hoje quem está trabalhando ou tem interesse na área social começa a perceber a diferença entre tipos de solução adotada na responsabilidade social empresarial.

Para o Juiz Daltoé César, a prestação de contas por parte do Conselho e da entidade responsável pelo projeto é essencial para fortalecer o processo de doação aos Fundos. E quanto mais atores se apropriarem dessa fiscalização melhor.

Não basta uma prestação de contas através de uma planilha de *power point* bem montada, tem que haver uma abertura para que o doador possa ir até a entidade e sentir o que está acontecendo com as crianças e adolescentes envolvidos.

A participação de empresários através de sociedades civis sem fins lucrativos, a exemplo do GEAC em Campinas e da Associação Comunidade de Mãos Dadas em Santos na deliberação de políticas públicas no papel de conselheiros dos direitos não traz nenhum impedimento legal, segundo o Juiz. Segundo ele, em Porto Alegre está havendo um movimento neste sentido e a própria AJURIS tem promovido reuniões de aproximação de empresários com conselheiros do Conselho Municipal de Porto Alegre e autoridades do Poder Público, no sentido de levantar o tema da criança e do adolescente da cidade. O Juiz Daltoé Cezar pensa ser este o caminho para unir esforços e buscar soluções transformadoras para a infância e o jovem em situação de risco social e ao mesmo tempo criar meios para angariar maior volume de recursos para o Fundo dos Direitos. A doação leva a Empresa e seus colaboradores a serem fiscais de projetos e a formar um fluxo de novas doações a cada ano.

## 5.2 A POSIÇÃO DOS CONSELHEIROS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Os seis Conselhos que atenderam a esta pesquisa foram unânimes em declarar que apóiam a doação direcionada das Empresas ao Fundo.

Os Conselhos de Direitos que responderam à pesquisa foram o CONANDA, os CMDCA dos Municípios do Rio de Janeiro (RJ), de Campinas (SP), de Betim (MG) e CEDCA dos Estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul. Outros Conselhos não responderam à pesquisa, a saber: CMDCA dos Municípios de São Paulo (SP), de Salvador (BA), de Aracaju (SE) e de Belo Horizonte (MG).

Além da doação direcionada, a pesquisa abordou o relacionamento dos Conselhos com a Empresa na captação e na aplicação dos recursos depositados no Fundo, a autonomia dos Conselhos em relação ao Poder Executivo e a elaboração de diagnóstico para formatar o Plano de Ação. Um dos pontos relevantes foi o repasse de recursos do Executivo para o Fundo e o processo de contingenciamento de verbas oriundas do orçamento. O relacionamento com o Ministério Público na fiscalização das aplicações e na doação direcionada também foi questionado.

### 5.2.1 Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)

Maria Luiza Moura Oliveira, Presidente do Conselho, ao ler o tema da pesquisa e o questionário considerou difícil responder às perguntas, uma vez que o Conselho estava justamente ouvindo os diversos atores envolvidos no tema da doação direcionada. O Conselho ainda não tinha na ocasião (abril de 2008) uma posição formada e a fase era de escuta das diversas opiniões no processo de discussão, inclusive com o Ministério Público, com o GIFE e com diversas instituições representativas na defesa dos direitos da criança. Para a Presidente o tema é polêmico, envolve não apenas a gestão do Fundo dos Direitos, mas também o terceiro setor e daí surgem no debate uma leitura mais geral do tema da infância.

- A situação do Estado hoje na geração de recursos para o Fundo.

Maria Luiza Oliveira vê “no debate sobre a doação direcionada algo mais complexo que é a contradição do próprio modelo econômico que a gente vive no país e de que forma este modelo vai dialogar com a questão das políticas públicas da infância e do adolescente”. Em sua opinião o Fundo foi criado para ser uma reserva de recursos financeiros dentro do orçamento público para ser aplicado no enfrentamento das violações dos direitos humanos da criança e do adolescente. “E olhando o Fundo sob a luz do modelo econômico neoliberal ancorado não só no país, mas já uma posição assumida no mundo capitalista globalizado, a defesa do Estado mínimo é uma realidade”. Esta situação acarreta uma redução do investimento público nas áreas da educação, da assistência social e também na defesa dos direitos da criança e do adolescente, assinala Maria Luiza de Oliveira.

Na visão da Presidente, o CONANDA está discutindo o tema da doação e da constituição do Fundo,

“(...) em cima de uma linha tênue e delicada, que coloca de um lado a questão da doação e do outro um orçamento público reduzido no atendimento das necessidades da infância e do adolescente. As políticas públicas são formuladas, orçadas e deliberadas, mas acabam sofrendo contingenciamentos na área pública”.

É um processo perverso, na medida em que se torna uma constante:

Oliveira - Este processo vai abrindo lacunas, deixando vácuos para que o segundo e o terceiro setores entrem com um papel preencher esses espaços - que é controverso - entram acenando com uma ajuda, mas uma ajuda que exige uma troca por parte de quem recebe. E a gente perde no sentido de que o nosso dinheiro de contribuições de impostos: para onde vai? Apóia o quê?

- As conseqüências do Estado “mínimo” neoliberal na política dos direitos da infância e do adolescente.

Na opinião de Maria Luiza de Oliveira, o processo de redução da participação do Estado nos programas sociais, de uma forma geral, traz consigo o aumento da privatização dos direitos do cidadão, muito embora este cidadão continue

contribuindo para o governo através dos impostos pagos. Desta forma, quem pode pagar vai optar pelo atendimento privado por ser talvez de melhor qualidade. É o que acontece na privatização da educação das crianças, com pais que têm uma renda mensal capaz de suportar mais um ônus: pagar a escola. Vai-se assim criando um afastamento entre os que podem e os que não podem ter uma escola de melhor qualidade. “Então fica difícil operar na universalidade dos direitos humanos, que seria por princípio que todos os homens podem invocar os mesmos direitos e todos os poderes políticos devem perseguir fins humanos”. Assim, conclui Maria Luiza Oliveira, o debate das doações acaba refletindo um pouco esta divisão que se vive entre o público e o privado. “É um debate acirrado dentro do modelo neoliberal. E o governo começa também a ficar recluso do privado através de alianças que acabam por comprometer o nosso acesso aos direitos que devem ser universais” (Oliveira, 2008).

- A prioridade é dos recursos públicos no fortalecimento dos Fundos; a doação da empresa.

Segundo Maria Luiza Oliveira, o debate da doação direcionada se insere no debate maior que é por recursos financeiros públicos para fortalecer o Fundo, conforme determina o ECA. O recurso da doação da empresa ou o recurso privado são importantes, porque estão disponibilizados para complementar o orçamento das políticas públicas. Mas o Fundo deve ter na dotação orçamentária pública a sua fonte primeira de recursos que decorre do Plano de Ação do Conselho. O recurso da doação da Empresa não pode substituir o recurso público, pois este tem obrigação constitucional de prover os Fundos dos Direitos. O Estado Brasileiro tem obrigação de assumir a sua infância e, da mesma forma, a sua adolescência.

Sobre a doação de recursos das empresas para o CONANDA a resposta da Maria Luiza Oliveira foi de que o Conselho continua e continuará a receber suas doações sempre como fonte adicional de recursos para o Fundo, complementando os de origem do Tesouro.

O CONANDA tem a convicção de que a doação da empresa não substitui a verba vinda dos cofres públicos para o Fundo, pois cabe prioritariamente ao Estado

assumir a questão da defesa dos direitos da criança e do adolescente em todos os sentidos.

Argumentou que o Conselho não deve fundamentar seus projetos na possível doação da empresa: “Esta doação, direcionada ou não, deve entrar no ordenamento público, uma vez que se trata de uma destinação pública, uma parte do imposto de renda devido pela Empresa”. A Empresa que deseja doar para a área da infância deve fazê-la partindo dos seus recursos próprios e não da parte que seria destinada para o “Leão” da Receita Federal, na opinião de Maria Luiza de Oliveira.

O CONANDA está estudando, revendo as doações de Empresas com a intenção de avaliar qual o posicionamento dos seus gestores frente às questões da criança e do adolescente nos seus planos de ação, como são direcionadas e quem delibera esses recursos para fortalecimento de políticas públicas no geral.

Os Conselhos não podem perder a sua autonomia de olhar para a população como um todo, de deliberar, de priorizar as áreas mais carentes, as áreas emergenciais para atendimento, e a doação direcionada ao Fundo pode inclusive influir nestas deliberações e o Conselho começar a perder sua autonomia.

- O investimento social privado da Empresa.

Maria Luiza Oliveira não vê a Empresa consultar o Conselho para estabelecer a sua política de investimento social na infância. E na verdade o Conselho tem esta visão, tem o diagnóstico da situação da infância - porque é nele que vai ecoar a demanda - nacional, no caso do CONANDA, estadual, se for o Conselho Estadual e municipal em se tratando do Conselho Municipal. “A Empresa deve assumir a área da infância e do adolescente como uma prioridade do seu plano de trabalho e não como prioridade na dedução para fins de imposto de renda”. Maria Luiza Oliveira julga que a Empresa deveria saber com mais profundidade qual o papel do Conselho na deliberação das políticas de atendimento à criança.

A posição da Presidente do CONANDA é a favor do investimento da empresa na capacitação dos conselheiros.

É um caminho muito interessante, pois acaba fortalecendo o Conselho. Não vejo uma intervenção nos assuntos do Conselho, no seu poder de deliberar políticas públicas. Fortalecendo a atuação dos Conselhos, quer através de equipamentos e mobiliário de escritório quer na qualificação dos seus membros em técnicas de planejamento, controle financeiro, na avaliação e monitoramento de projetos, em

processos de gestão, a empresa está oferecendo à comunidade uma prestação de serviço de utilidade pública e de qualidade superior.

Um Conselho bem estruturado tem condições de fazer diagnósticos mais apurados, de dialogar com o Poder Público com mais facilidade; tem mais força na defesa dos interesses da criança, pois é conhecedor da realidade, julga Maria Luiza Oliveira. Mas ela enfatiza que não se pode dispensar a obrigação do Poder Executivo de capacitar o conselheiro, de ser parceiro neste processo para que o Conselho possa operar na sua plenitude e com autonomia. De outra forma, o governo acaba se afastando do problema, uma vez que a empresa ou uma ONG já estariam cuidando da capacitação, e aí sim se instala o processo de privatização. Um Conselho fraco, sem uma estrutura adequada para funcionar vai deliberar uma política pública fraca, fora da realidade; vai perdendo a participação da população, que se vê mal atendida, muito embora na mesa do Conselho estejam sentados os representantes das secretarias municipais e de instituições interessadas na assistência e na defesa dos direitos da criança, conclui Maria Luiza Oliveira.

- A importância da aprovação do Projeto de Lei 1300/99.

O CONANDA apóia a aprovação no Legislativo do Projeto de Lei 1300/99 (PL)<sup>45</sup> que aperfeiçoa a doação aos Fundos por parte dos contribuintes do imposto de renda. Maria Luiza Oliveira acredita que o PL dá uma luz para a economia dos Conselhos em primeiro lugar. O crescimento do volume das doações seria benéfico; ninguém é contra a doação para o Fundo, pois é necessária para complementar as demais receitas provenientes do Estado.

Mas existe uma agenda, uma pauta de acompanhamento especial, específico na área da infância quer seja feita pelo Conselho Nacional, pelo Estadual, pelo Municipal que deve ser respeitada e considerada. Esta pauta mostra que áreas são relevantes para o atendimento e o doador tem que acreditar que o Conselho vai destinar os recursos para projetos desta pauta. Então doar para que o Conselho delibere o destino do recurso de tal forma que atenda não apenas a localidade onde a empresa atua, mas um atendimento universal cobrindo necessidades do maior número de municípios, pois nem todos têm empresas sediadas em suas terras.

---

<sup>45</sup> PL 1300/99 em tramite na Câmara dos Deputados tem como inovações entre outras, possibilitar que empresas tributadas com base no lucro presumido ou arbitrado possam realizar doações ao Fundo dos Direitos da Infância e do Adolescente e usufruírem de incentivo fiscal relativo ao Imposto de Renda.

Muitos municípios não têm na sua população contribuinte do imposto de renda. E a criança é um sujeito de direitos universal e a empresa não, isto é, ela existe naquele município enquanto a criança está em todo o território do país. É, portanto necessário ter confiança no Conselho que tem as suas ações e contas fiscalizadas pelo Tribunal de Contas, pelo Ministério Público. O PL 1300 deve regulamentar todos esses pontos, ou melhor, repassar as rotinas já existentes, de que a doação vai “cair” no Fundo e vai gerar um Edital para atender a demanda que chega dos estados.

Em complemento e reforçando o posicionamento da Presidente do CONANDA, Maria Luiza Oliveira, vale mostrar um trecho do Editorial da Revista Carta Maior que abordou do tema do orçamento para a infância e o CONANDA:

Segundo dados do CONANDA, o orçamento executado para a infância e adolescência caiu de R\$ 54,5 milhões em 1995 para R\$ 20,8 milhões em 2005. O problema está na previsão e na execução, que vêm diminuindo nos últimos anos mesmo apesar dos recursos para infância e adolescência serem colocados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e Adolescente como prioridade absoluta de Estado, reclama Fernando Silva<sup>46</sup>. Levantamento feito pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI), mostrou que entre 2003 e 2005 houve contingenciamento de cerca de 60% nos recursos da área.

Ainda no mesmo Editorial, a Dra. Carmem de Oliveira <sup>47</sup> declarou que “o orçamento da SEDH-PR não teve incremento, mas o orçamento do Fundo do CONANDA aumentou de modo nunca antes visto na história por conta da política de captação de doações junto a empresas como as estatais” (Oliveira, C, 2006).

Na Conferência Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, realizada em dezembro de 2007, que contou com a presença do Presidente da República, a Dra. Carmem de Oliveira, no seu discurso de abertura do evento, voltou a enfatizar a doação ao Fundo Nacional: “no período de 1999 a 2002 não chegaram a dois milhões de reais, já no mandato do Presidente Lula cresceu para mais de cinquenta e um milhões com forte participação das empresas estatais e também dos recursos da União”.

---

<sup>46</sup>Na época Presidente do CONANDA.

<sup>47</sup>Subsecretária Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SPDCA-SEDH-PR)



## 5.2.2 Conselhos Municipais e Estaduais

### 5.2.2.1 O Conselho Municipal de Betim (MG)

O Conselho Municipal de Betim (MG) foi selecionado por ser considerado uma referência no Estado de Minas Gerais por suas deliberações em políticas públicas aplicadas em defesa dos direitos da criança e do adolescente, de acordo com o resultado da pesquisa feita pelo Instituto Telemig Celular em setembro de 2006. Esta pesquisa avaliou a eficiência, eficácia e efetividade das ações dos conselhos municipais do Estado de Minas Gerais, no sentido de identificar e tratar os desafios ainda existentes para uma melhor atuação. Foram verificadas a estrutura dos conselhos, a comunicação/informação, a participação dos conselheiros e a gestão no Fundo.

Através da sua Presidência, Dra. Fátima Rolim, o Conselho promove seu Edital Público convocatório para execução de projetos e atualiza o diagnóstico, com o apoio de da Universidade Pontifícia Católica local, dos conselheiros tutelares, de grupos de empresários amigos da criança e de órgãos da Prefeitura.

O Conselho realizou um amplo diagnóstico da situação da criança no ano de 2005 e na ocasião chamou os empresários, autoridades e lideranças locais para apresentar as vulnerabilidades encontradas e discutir as possíveis soluções apontadas pelos conselheiros.

O principal instrumento para angariar doações, segundo a Presidente do Conselho, está na organização anual de um encontro com empresários quando são divulgados os resultados dos projetos e das ações executadas. Nesta ocasião discutem os problemas que afetam crianças e adolescentes da municipalidade e os conselheiros iniciam a sensibilização de todos os presentes para novas doações que se fazem necessárias ao desenvolvimento de novos projetos ou à manutenção de projetos em andamento.

### 5.2.2.2 O Conselho Municipal de Direitos de Campinas

O Conselho Municipal de Direitos de Campinas foi escolhido em função do apoio de empresários através do GEAC (Grupo de Empresários Amigos da Criança), por estar na rota da exploração sexual de crianças e adolescentes e pelo fato de Campinas ter um centro universitário, industrial e comercial de grande relevância no Estado de São Paulo. Outro motivo foi o de ser citado por quase todos os gestores empresariais entrevistados.

Uma das peculiaridades deste Conselho de Direitos é a Campanha de Arrecadação de Recursos para o Fundo, que se realiza a cada mês de outubro, e dirigida aos contribuintes do imposto de renda. Conta com o apoio da Receita Federal, do Ministério Público, da Vara da Infância e Juventude, da Câmara Municipal de Vereadores, da Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social (SMCTAIS), de ONGs, da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, da Pastoral da Criança, da Comunidade e, sobretudo do Grupo de Empresários Amigos da Criança (GEAC). Este esforço tem dado resultado, segundo a Diretoria do Conselho, e uma parcela relevante do imposto de renda devido pelos contribuintes tem permanecido em Campinas, depositado no Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA)<sup>48</sup>.

Todos os programas, projetos e serviços são registrados, após análise técnica no CMDCA. Algumas destinações são dirigidas outras não. Existem destinadores como, por exemplo, a Petrobras, Fundação Telefônica, Fundação Bradesco, Itaú Solidário entre outros fazem Editais com focos específicos de atuação e este CMDCA é quem organiza e operacionaliza o processo Seletivo de Projetos.

### 5.2.2.3 Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro

O Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro vem com uma situação conflituosa já há muito tempo.

---

<sup>48</sup> Em 2000 a captação de recursos para o Fundo foi de R\$ 1.217.500,00 e decorridos sete anos atingiu a R\$ 4.270.000,00.

Parte do conflito resulta do relacionamento dos membros da sociedade civil com a Secretaria Municipal de Ação Social (SMAS), que representa a Municipalidade no repasse de recursos de dotação orçamentária para o Fundo. A Presidente do Conselho Vania Farias lamenta: “Nunca na história do Conselho recebemos sequer um centavo dos cofres públicos”<sup>49</sup>.

O segundo problema que o Conselho de Direitos enfrenta é a posição do Ministério Público local, contrário às doações direcionadas ao Fundo, tanto por parte de Empresas como de pessoas físicas.

Diante da imposição do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o Conselho Municipal do Rio de Janeiro (CMDCA-RJ) suspendeu as doações direcionadas, embora os conselheiros mantenham posição radicalmente contrária, pois vêem na ausência desta modalidade de doação o esvaziamento financeiro do Conselho. Para o conselheiro José Monteiro a classe empresarial não se movimentará para direcionar qualquer tipo de verba sem saber exatamente para onde ela irá e como será gasta. Este posicionamento está trazendo graves problemas para o Conselho, que deixou de receber doações de Empresas como Petrobras, Instituto Gerdau, Chevron do Brasil e da Vale do Rio Doce.

A conselheira Daise Gravina mostrou a gravidade da situação através de valores depositados no Fundo ao longo dos anos. No ano de 2003, o Fundo recebeu doações no valor de R\$ 561,2 mil, sendo R\$ 396,5 mil de empresas, entre elas Chevron, Petróleo Ipiranga e Instituto Gerdau. No ano de 2004, a doação deu um salto para R\$ 1.753.mil, sendo R\$ 1.528,5 mil de empresas (Telemar, Instituto Gerdau e Petróleo Ipiranga). Entretanto, no ano seguinte a Petrobras deixou de repassar recursos para o Fundo em função do atraso no repasse para a instituição Centro de Estudos e Ações Solidárias da Maré (CEASM) referente à doação feita em 2002. Também em 2005, com impedimento das doações direcionadas, o total de depósitos caiu para R\$ 586,7 mil, sendo R\$ 396.8 mil de empresas (Petróleo Ipiranga, Instituto Gerdau e Chevron do Brasil). Por fim no ano de 2006 as doações ficaram reduzidas a R\$ 107.mil, sendo R\$ R\$ 80 mil de empresas. Desta forma, o Conselho fica dependente de outras receitas, como multas aplicadas (multa por vender bebida alcoólica para menores de idade, por exemplo), que são insuficientes para atender à demanda do Município.

---

<sup>49</sup>No e-mail datado de 01/02/2008 de Vânia Farias endereçado à pesquisa.

Já em Minas Gerais, segundo a conselheira Daise Gravina, a campanha do Fundo Amigo da Criança resultou no crescimento das doações aos Fundos de R\$ 424 mil em 2000 para R\$ 12 milhões no ano de 2005. Esta campanha recebeu apoio do Instituto Telemig Celular, do Ministério Público e da Federação da Indústria de Minas Gerais (FIEMG), podendo o doador optar por direcionar ou não os seus recursos para projetos.

A Presidente do Conselho, Vânia Farias, tem recebido apoio irrestrito da FIRJAN<sup>50</sup>, conforme demonstra a declaração da Assessora de Responsabilidade Social Corporativa, Claudia Jeunon:

As Empresas não estão interessadas apenas em doar ou promover seu investimento social privado perante seus públicos, com uso do benefício fiscal. A proposta é de interagir com as suas comunidades do entorno, participando e acompanhando os projetos que foram aprovados pelos Conselhos dos Direitos. Assim vão contribuir para uma mudança na vida das crianças e adolescentes destas comunidades. A doação direcionada para a Empresa não é uma questão apenas de controlar a aplicação do dinheiro. As Empresas querem ver resultados e só podem ter uma participação mais ativa como doadoras na medida em que tenham a gestão do Fundo transparente.

#### 5.2.2.4 Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Rio de Janeiro (CEDCA-RJ)

Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Rio de Janeiro (CEDCA-RJ)

O Desembargador Dr. Siro Darlan é o seu Presidente e tem um longo currículo na defesa dos direitos da criança e do adolescente. O Conselho está impedido pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro de aceitar doações direcionadas tanto de empresas e de pessoas físicas.

Em sua opinião<sup>51</sup> não há lugar para a política de prioridade absoluta para a criança e o adolescente determinada no ECA sem que haja prioridade no orçamento

---

<sup>50</sup>FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro.

público; isto é: não se pode fazer absolutamente nada se a criança e o adolescente não forem prioridades na elaboração do orçamento público. Na sua defesa da doação direcionada o Desembargador mostra que:

Existe a possibilidade de vinculação dessas doações e doutrinariamente, há entendimentos que defendem essa possibilidade, justificam até com a nova Lei do Código Civil, através da qual qualquer pessoa, ao fazer uma doação, pode vincular esta doação. Ao doador é dada a opção de direcionar ou não os recursos para o eixo do enfrentamento à violência e exploração sexual de crianças e adolescentes. Mas foi o CEDCA-RJ que deliberou e aprovou antecipadamente que esta seria uma das políticas prioritárias para o atendimento da defesa dos direitos da criança e do adolescente e não a pessoa do doador, que apenas fez a sua opção de depositar no Fundo direcionado a este programa do Conselho. Já existem pesquisas feitas em Estados da Federação, de que o direcionamento da doação facilita a confiabilidade do doador ao repassar os recursos para o Fundo e que este doador além de fiscal passa a ser um voluntário junto à instituição responsável pelo projeto.

Para o Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro, essa doação não pode ser feita de forma direcionada a projeto ou programa deliberado e aprovado pelo CEDCA-RJ, lamenta o Dr. Siro Darlan. Entretanto, enfatiza o Presidente, a grande maioria dos Estados que estão com seus Fundos na plenitude da captação de recursos de pessoas físicas e jurídicas admitem a doação direcionada a determinado projeto ou a determinado eixo de ação disponível, inclusive na internet, através de um banco eletrônico de projetos. Assim estes Conselhos podem destinar maior verba a cada ano que passa para os projetos deliberados como prioritários nas suas diretrizes da política de atendimento. Esses mesmos Conselhos sinalizam que as doações não direcionadas cresceram, porque o doador tem a possibilidade da escolha da modalidade que considera mais interessante.

Há um radicalismo na discussão da doação direcionada que pode ser resolvido por uma Resolução do CONANDA (..) Esse empecilho criado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro reduz o interesse das empresas em investir. De forma legítima, elas querem saber onde a doação será usada.

---

<sup>51</sup> Da palestra do Dr Siro Darlan proferida Seminário de Sustentabilidade - Foco no Social e nos Incentivos Fiscais (FIA e CNAS) - Auditório da Associação Comercial do Rio de Janeiro - Dia 7 de dezembro de 2007.

No dia 27 de junho de 2008 o *clipp* da ANDI – Agência de Notícias dos Direitos da Infância - divulgou matéria do jornal O Estado de São Paulo, assinada pela jornalista Ligia Formenti referente a mudanças na regra de funcionamento do Fundo do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente para permitir a doação direcionada.

O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio vai modificar algumas regras de financiamento dos Fundos de Infância. A decisão foi tomada para tentar solucionar um impasse que há tempos se arrasta entre Ministério Público e empresas, provocando prejuízos no caixa do conselho. A mudança apresenta uma alternativa para a doação casada, uma reivindicação de empresários e é praticada em alguns Estados do País. Eles querem que os recursos doados para o Fundo de Infância sejam destinados para instituições específicas, apontadas pelos próprios doadores. Segundo os empresários, essa medida ajudaria a melhorar o controle social sobre a aplicação dos recursos e poderia até mesmo ampliar a mobilização das empresas para incentivar projetos em determinadas áreas da infância e juventude. Para a promotora Leila Machado Costa, isso significa interferência na atuação pública. Ela sustenta que os recursos doados passam a ser públicos e, por isso, caberia ao conselho definir sua aplicação. Com o impasse, entretanto, a iniciativa privada sentiu-se desestimulada a investir na infância e adolescência. A solução encontrada é um meio termo entre as duas posições. O conselho irá estabelecer as áreas prioritárias e definir um conjunto de projetos. Dentro deste conjunto, a empresa escolheria para onde destinar a doação.

#### 5.2.2.5 Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio Grande do Sul (CEDCA - RS)

Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio Grande do Sul (CEDCA - RS)

O CEDCA-RS é presidido pelo advogado Irani Bernardes de Souza, desde muito tempo membro atuante na política da defesa dos direitos da criança. A seleção deste Conselho foi criada pela oportunidade gerada pela presença do Presidente da República ao XXII Congresso da Associação Brasileira de

Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude (ABMP) realizado em abril de 2008. Um segundo motivo é que o Estado do Rio Grande do Sul tem a doação direcionada como um marco na captação de recursos para o Fundo.

O CEDCA-RS é um órgão público normativo, deliberativo e controlador das políticas e das ações estaduais voltadas para a infância e a juventude. Compete ao Conselho formular, acompanhar e controlar a política estadual de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, definindo prioridades, editando normas gerais e fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos Arts. 87 e 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Também cabe ao Conselho acompanhar a elaboração da proposta orçamentária do Estado, avaliando e propondo as modificações necessárias à consecução da política formulada, no tocante à sua área de atuação.

- O diagnóstico e o plano de ação

No exercício das suas competências o Conselho atua seguindo uma metodologia prevista no seu regulamento interno, a começar pelo diagnóstico e o plano de ação, segundo informou o Presidente Irani de Souza. Através de uma reunião de avaliação, que é uma plenária ampliada, os resultados nos últimos quatro anos do Governo do Estado são devidamente analisados pelos conselheiros de direitos e tutelares, inclusive com a presença de conselheiros de segmentos transversais aos direitos a exemplo da educação, saúde, assistência social, judicial. Nesta reunião, no primeiro momento se faz a avaliação de como se desenvolveram as políticas públicas no ano e nos últimos quatro anos em relação aos direitos da criança e do adolescente. Em seguida começam a ser traçadas as diretrizes da política de atendimento do Estado para os próximos quatro anos, que ao final passa a ser o Plano de Ação do Conselho contendo as políticas deliberadas. Assim, estas avaliações acabam corporificando um diagnóstico da situação da criança e do adolescente no Estado. Uma vez que o CEDCA-RS tem por norma não se intrometer diretamente na vida dos Municípios, até para não anular a autonomia dos Conselhos Municipais em deliberar sobre suas políticas locais da criança e do adolescente, ficam estabelecidas as diretrizes políticas do Estado no campo do atendimento. Ao todo o Estado do Rio Grande do Sul tem 496 municípios e cerca de 450 Conselhos dos Direitos e outros tantos Conselhos Tutelares instalados. As diretrizes é que vão pautar para os próximos quatro anos as ações do Conselho Estadual dos Direitos e do próprio Governo do Estado nas áreas de acolhimento de

crianças e adolescentes e de convivência familiar e comunitária, de medida sócio-educativa, de ações inter-setoriais (saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, lazer, geração de trabalho e renda).

- A seleção de projetos e a doação direcionada

Para o Presidente do CEDCA-RS é fundamental que o Conselho tenha garantido o seu poder deliberativo, que seus conselheiros tenham o poder de livre escolha dos projetos, sem pressões externas para definir que projeto deve ser considerado na carteira do Fundo. A diretriz básica é o edital público de concurso de projetos. Uma vez recebidos os projetos e suas respectivas entidades responsáveis, passam por uma criteriosa análise, onde pessoas de fora do Conselho são convocadas para contribuir, num processo dentro da lisura e do sigilo requeridos para uma seleção. Para os projetos aprovados, o Conselho autoriza a organização do governo ou a entidade civil responsável de cada projeto a captar recursos junto a doadores (emissão de certificado de captação).

O doador pode escolher aonde quer investir daquele leque de projetos apresentados. Trata-se da doação direcionada que é aceita, pois o doador deseja doar para um projeto que foi devidamente analisado e aprovado pelo Conselho e consta da relação de projetos que lhe foram apresentados. As regras foram pré-estabelecidas e obedecidas e, portanto não geram qualquer tipo de constrangimento, o que não ocorre na doação casada (...) Na doação direcionada o Conselho tem por resolução interna que haverá uma retenção de até 30 % para ser aplicado em outros projetos da carteira. Se o projeto tem mérito incontestável nada é retido e o valor integral é repassado para a entidade responsável. Se for um projeto de um órgão público que por alguma razão deixou de ser previsto no orçamento, é questionável e a retenção é feita. Portanto não existe uma regra fixa, cada projeto é um caso e tem uma solução a ser dada. (...) Tem Empresas que dispensam o incentivo fiscal do imposto de renda e depositam no Fundo, de forma direcionada ou não. Outras depositam mesmo não tendo direito ao incentivo fiscal, embora sejam poucas as que assim fazem.

Um problema que costuma ser levantado pelo doador, segundo o Presidente Irani de Souza, é a demora que o recurso depositado no Fundo leva para chegar até o projeto. Isto porque o processo burocrático exige que um convênio seja firmado com a instituição beneficiada e isto muitas vezes gera demora no repasse.



Daí o doador ficar aborrecido e por vezes desistir de uma próxima doação. O papel do Conselho é dentro da legalidade tentar reduzir a burocracia dando ao este processo uma maior celeridade.

Independente de edital, que é a prioridade na seleção dos projetos, qualquer entidade, a qualquer tempo, pode encaminhar um projeto, ou sugerir uma ação dentro de uma comunidade para serem avaliados pelo CEDCA-RS. Caso receba aprovação, passa a aguardar um próximo edital para pleitear recursos através do banco de projetos do Fundo. Se for classificado como um projeto de alto mérito, inovador em termos da linha de atuação do Conselho e, portanto com um caráter emergencial, neste caso excepcional não vai precisar aguardar um novo edital para que receba doações no Fundo. Um certificado de captação é emitido e a entidade pode buscar recursos para sua execução, inclusive via depósito no Fundo do Conselho, conforme informou o Presidente Irani de Souza.

A doação casada não é aceita pelo Conselho uma vez que a empresa ou a entidade traz um projeto e quer ter a aprovação do Conselho para poder repassar recursos para este mesmo projeto através do Fundo. Esta doação fica vinculada a uma aprovação do projeto, suprimindo, portanto a liberdade, a autonomia do Conselho em definir esta questão. Mesmo no caso da entidade apresentar a empresa que será doadora para o Fundo em benefício do seu projeto, pois esta modalidade constrange o Conselho.

- A participação de gestores de empresas nos Conselho

Os empresários não podem participar da elaboração das políticas públicas porque esta é uma prerrogativa exclusiva do Estado e é do governo a responsabilidade. A Lei dá participação aos Conselhos setoriais de deliberar e de fiscalizar, mas a elaboração cabe somente ao governo. A única hipótese de a empresa vir a participar seria no caso de estar dentro do Conselho, via sociedade civil. Mas para que tal ocorra é preciso que esta empresa tenha um reconhecido trabalho com criança e adolescente e tenha participação no Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (DCA). A empresa precisa ter dos membros do Fórum, - que são mais de 200 entidades participantes -, uma indicação para integrar o CEDCA-RS. Todo este processo é acompanhado de perto pelo Ministério Público e o Conselho não interfere em momento algum neste processo. Isto está na legislação vigente no Estado do Rio Grande do Sul. Assim, fundações e institutos podem ser conselheiros desde que através de indicação do Fórum DCA. O Instituto

Gerda, por exemplo, poderia passar por este processo e tentar chegar a ser conselheiro dos direitos da criança e do adolescente, como representante da sociedade civil.

- A prestação de contas

Para o Presidente do CEDCA-RS, até a prestação de contas ao doador chegar a ser um ato de rotina muito trabalho precisa ser feito, pois se trata também de uma mudança na cultura dos Conselhos Municipais.

Quanto à prestação de contas para a empresa que faz a doação, até pouco tempo não existia esta preocupação dos conselheiros em atuarem diretamente neste sentido. Atualmente é um fator preocupante e por ser um Conselho Estadual, os convênios de repasse de doações são feitos com o município e, assim, o Conselho conta com a fiscalização do próprio município. O Conselho Estadual não tem intenção de se sobrepor ao Municipal que tem órgãos com a competência de fiscalizar as suas ações e das entidades executoras dos projetos. Então fica mais complexa esta demanda por prestação de contas. Quando é feito um Edital convocatório para projetos, o Conselho Municipal ou outra entidade que queira participar tem a obrigação de prestar contas de repasses feitos no passado e em termos dos resultados sociais alcançados. Por sua vez o município não está habituado a ter que prestar contas, porque para isto teria que fazer um controle e para fazer controle tem que estar de perto acompanhando o projeto, a entidade responsável. O controle financeiro é fácil, mas o social é mais complicado de executar. Será que aquelas crianças tiveram uma mudança da sua realidade social? Como medir o comportamento dessas crianças? Envolve uma mudança de cultura, de postura dos conselheiros e também das entidades, embora haja avanços neste processo.

Concluindo, para o Presidente do CEDCA-RS é desejável que os Conselhos dos Direitos tenham liberdade para atuar nas suas competências para deliberar e controlar as políticas públicas de proteção aos direitos da infância e do jovem adolescente, contando com recursos financeiros suficientes depositados nos seus Fundos, sem a ingerência do Poder Executivo e com a participação de conselheiros capacitados para o exercício dessas competências.

### 5.3 CONSIDERAÇÕES

Dos depoimentos colhidos dos diversos Presidentes de Conselhos ficou clara a importância da doação direcionada ou não da Empresa com o incentivo fiscal previsto no ECA. A aproximação dos gestores das empresas não gera perda da autonomia dos Conselhos, mas produz um compartilhamento no enfrentamento da problemática da criança e do adolescente da região. O apoio do governo é também essencial para o Conselho poder atuar em parceria e com a autonomia necessária para deliberar e controlar políticas públicas. O contingenciamento de verbas públicas torna a ação do Conselho prisioneira da doação da empresa, quando deveria ser uma receita complementar para as necessidades de execução do Plano de Ação.

### 5.4 O POSICIONAMENTO DA EMPRESA

As empresas pesquisadas praticam de forma voluntária e sistemática a doação direcionada para os projetos previamente deliberados pelos Conselhos<sup>52</sup>. Não é praticada a doação casada ou doação carimbada, que se relaciona a acordos de verbas através de barganha política (AUAD, 2007, p. 161).

#### 5.4.1 A modalidade da doação direcionada ao Fundo dos Direitos

Esta modalidade de doação é vista pelos gestores como uma opção válida e perfeitamente coberta pela legislação vigente. O exemplo vem do gestor de RSE da Petrobras, Luis Fernando Nery, que fundamenta o repasse para o Fundo através de convênio da Empresa com a Prefeitura Municipal, o Conselho de Direitos e a instituição que será responsável em conduzir o projeto selecionado e aprovado pelo

---

<sup>52</sup> Foram mantidos contatos com gestores na área da RSE da Petrobras, da Vale, do Instituto Gerdau, Shell Brasil, Chevron do Brasil – Texaco e Esso Brasileira de Petróleo. O gestor do Instituto Camargo Correa, que antes ocupou a gestão do Instituto Telemig Celular, teve sua fala gravada no Seminário da ABMP em Florianópolis (2008).

Conselho de Direitos. O instrumento recebe o parecer do Jurídico da empresa e é submetido à aprovação da Diretoria Executiva da Petrobras.

O convênio é firmado com o Prefeito ou Secretário da área social, que é o partícipe responsável pela função operativa do recurso doado, o presidente do Conselho e cada um dos representantes das entidades que vão receber os repasses para desenvolverem os projetos. Aos convênios são incorporados os projetos e seus respectivos planos de trabalho, sem os quais seria impossível o acompanhamento.

Para Luis Fernando Nery, a doação dirigida tem uma lógica:

Quando o legislador formulou a lei que permitisse o incentivo fiscal ele não estava apenas pedindo à empresa que remetesse recursos, pois de certa forma as empresas já dão recursos através do Tesouro Nacional. Quando se faz uma Lei de Incentivo Fiscal o que se entende é que o legislador está pedindo uma ação direta da companhia e esta ação direta não pode ser simplesmente o repasse dos recursos. Para que a empresa seja responsável tem que repassar com o devido acompanhamento, em que pese o fato que na nossa Constituição a responsabilidade legal pelo acompanhamento não é da empresa, é do Ministério Público e do gestor do recurso que é o próprio Conselho. Agora nós entendemos que o pano de fundo da existência do incentivo fiscal para a empresa é que ela se insira no processo de trabalho na utilização destes recursos e, portanto como toda empresa tem uma capacidade gerencial de acompanhar e monitorar projetos sociais nós entendemos que esta é uma obrigação da companhia também. Na Lei Rouanet você acompanha as contrapartidas, não acompanha o desempenho digamos cultural do projeto, já no caso do incentivo para o FIA trata-se do social, onde o acompanhamento dos resultados alcançados é essencial para medir o alcance do projeto em termos da mudança na vida das crianças e dos adolescentes, na maior parte das vezes não tangível o que demanda uma avaliação própria e mais acurada.

O Gestor do Instituto Camargo Correa, Francisco de Assis Oliveira Azevedo<sup>53</sup> defende a seguinte tese:

Nenhuma Empresa faria uma doação direcionada, que é voluntária, ao Fundo para entrar na ilegalidade. A Empresa faz a sua doação direcionada porque acredita

---

<sup>53</sup> Francisco de Assis Oliveira Azevedo – Diretor Executivo do Instituto Camargo Correa. Anteriormente foi Diretor do Instituto Telemig Celular. Palestra gravada no Congresso da ABMP em Florianópolis – abril 2008

ser esta a modalidade que permite acompanhar passo a passo o andamento do projeto, a competência da entidade em perseguir os objetivos ditos no projeto, as metas e os resultados previstos no projeto. A Empresa não agrega algum valor à sua imagem no mercado através da doação ao Fundo; ela tem outros meios muito mais eficientes para criar uma boa imagem perante os seus públicos.

A mesma posição foi defendida pelo gestor da Chevron do Brasil, Luis Fernando Rodrigues quando entrevistado: “o direito de escolher o projeto apresentado e que foi devidamente aprovado pelo Conselho é uma opção sua como doador”. O seu posicionamento se baseia também na certeza de que na legislação não existe nada que impeça a indicação do projeto, que foi devidamente aprovado por deliberação dos conselheiros obedecendo à legislação, normas e rotinas existentes.

As Empresas não questionaram a deliberação do Conselho quanto aos projetos que são apresentados para receberem doação. E não poderia ser de outra forma porque está previsto no Art. 88 do ECA, item II, que cabe aos Conselhos de Direitos deliberar e controlar as ações da política de atendimento da criança e do adolescente em todos os níveis: nacional, estadual ou municipal (ECA, Art. 88, II).

#### 5.4.1.1 Os diferentes critérios das Empresas para repassar recursos para o Fundo

No caso da Vale do Rio Doce, segundo a gestora Andréia Rabetim, da Fundação Vale do Rio Doce, o repasse só é realizado para os municípios onde a Companhia tem atuação. E através de um contato direto com os Conselhos são conhecidos em detalhe os projetos que foram aprovados e quais são as prioridades de atendimento. Assim, a deliberação dos conselheiros é respeitada quanto aos projetos apresentados, mas a doação é sempre direcionada.

Os recursos do FIA são repassados para municípios onde a CVRD tem operação. Entretanto a escolha dos projetos está relacionada às necessidades dos municípios (A Rabetim, 2007).

A Petrobras, segundo o seu gestor de RSE, tem solicitado por carta endereçada aos Conselhos que apresentem três dos seus projetos prioritários em ordem de relevância, acompanhados por uma justificativa para cada escolha feita. Nesta mesma carta a empresa mostra as suas áreas de atuação e solicita que pelo menos um desses temas seja contemplado: combate ao trabalho infantil; combate ao abuso sexual; combate à exploração sexual; combate à violência doméstica; desenvolvimento de medidas sócio-educativas em regime aberto; a promoção da convivência familiar e comunitária. Ao ser perguntado se isto não seria uma ingerência da empresa no Plano de Ação do Conselho que deseja captar recursos para o seu Fundo, embora a deliberação fosse do Conselho, o gestor Luis Fernando Nery respondeu:

Nery: Acredito que sim. E faz isso assumidamente, considerando que a Petrobras não está fazendo um processo por motivos velados de interesse deste ou daquele gestor. Nós temos uma política de investimento social que é anunciada publicamente, se organiza através de um plano plurianual. Nós contamos neste processo de trabalho, por exemplo, nos últimos quatro anos, com mais de 18.000 parcerias entre poder público, ONGs, instituições privadas. E assim entendemos que na área social é preciso ter foco, estratégia, metas e indicadores e é isto que a gente estabelece na relação com os Conselhos. Respeito à autonomia do Conselho e às instituições que vão receber os repasses para projetos é 100% da escolha dos Conselhos. Agora a Petrobras tem que se conceder, como qualquer outra instituição, o direito de definir o foco para a aplicação dos recursos que ela direciona *contrario* *censo*, se não devesse existir foco nenhum. E se a Petrobras tivesse apenas o trabalho de recolher recursos recolhesse então ao Tesouro. Claro está, se o Conselho apresentasse diagnósticos amplos e fiéis à situação da criança no Município, muito ajudaria no processo de repasse para o FIA, mas isto não ocorre em nenhum Conselho.

No programa Desenvolvimento & Cidadania da Petrobras, segundo informações colhidas na Gerência de Projetos Sociais, foram estabelecidas três modalidades de repasse aos Fundos para a Criança e o Adolescente em 2007:

- 1) repasse ao Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA), através do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA);
- 2) repasses aos Fundos Municipais para a Criança e o Adolescente dos municípios pertencentes às áreas de influência das atividades da Petrobras, mapeados pelo Programa de Olho no Ambiente e indicados segundo as regiões de interesse das Unidades de Negócio e Gerências de Atendimento e Articulação Regionais da Comunicação Institucional;
- 3) repasses designados pela Comissão de Seleção dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente – 2007.

O repasse da Petrobras em dezembro de 2007 atingiu mais de R\$ 40,3 milhões de reais destinados a projetos do CONANDA, de Conselhos Estaduais e Municipais, perfazendo ao todo 195 Conselhos. Com intenção de fortalecer os Conselhos a Petrobras solicita que seja apresentado em anexo aos projetos encaminhados um relatório sobre os resultados da última Conferência Municipal, Regional ou Estadual dos Direitos da Criança; uma cópia da proposta orçamentária para o próximo ano apresentada pelo Poder Executivo à Câmara Municipal ou Assembléia Legislativa relacionada ao enfrentamento dos desafios diagnosticados; a cópia da proposta de previsão orçamentária pública específica para o ano seguinte e/ou iniciativas de captação de recursos para o FIA em nível local, regional, nacional ou internacional, no caso de projetos que vêm sendo apoiados há dois anos por aplicações da Petrobras no FIA e que exigem continuidade. Para o gestor Luis Fernando Neri, o que a Petrobras não abre mão é de ter identificado no convênio de repasse para o Fundo a instituição que receberá a doação, para que se saiba se os recursos foram efetivamente utilizados e quais os resultados concretos desse investimento.

As respostas às entrevistas a essa pesquisa revelaram, contudo, que os gestores investem preferencialmente em Conselhos que atuam em comunidades no entorno das suas unidades de negócio, das suas fábricas, dos seus depósitos e escritórios. A justificativa é a facilidade de monitoramento dos projetos e instituições selecionadas através dos seus próprios funcionários lotados na região. Mas não é só esta a razão, pois o fato é que persiste uma desconfiança da parte dos Conselhos, se os recursos serão de fato aplicados em projetos para criança e não para outros

fins e se o repasse para os projetos será demorado prejudicando assim as ações e conseqüentemente os resultados previstos. Então a doação é direcionada para um determinado projeto permitindo em principio à empresa “rastrear” o curso da verba doada. A demora excessiva para repassar os recursos depositados no Fundo é motivo para que nova doação não seja realizada, como é o caso da prática da Petrobras e da Chevron do Brasil. Se a doação fosse feita de forma genérica, isto é, não direcionada para o Fundo não daria ao gestor da empresa esta visibilidade.

A resposta da gestora de responsabilidade social da Esso, Maria Luiza Soares, mostrou a falta de transparência no processo da doação.

Soares - Existe uma falta de transparência uma vez que não vemos onde o recurso é aplicado, gerando insegurança quanto ao investimento feito. Qual a instituição ou qual o projeto que está sendo beneficiado? Os conselhos não apresentam planos, diagnósticos daí gerar insegurança já que uma vez doado não se sabe o que foi que aconteceu dali pra frente.

Na mesma linha, a gestora da Shell, Ana Paula Fernandes apontou a necessidade de investir no entorno das suas bases e a falta de retorno do Conselho em termos de resultados alcançados nas comunidades onde operam.

Fernandes - A Shell tem interesse em doar para Conselho que ofereça a oportunidade de investimento na vizinhança das suas unidades operacionais, e no caso é o município de São Paulo que detém o maior volume de faturamento da empresa. A comunidade do entorno de sua base de distribuição é fundamental para a escolha do projeto. O grau de idoneidade e de qualificação da entidade responsável aprovada pelo Conselho, também é pesquisado através de contatos locais. Embora o CMDCA de São Paulo não mantenha contato com a Shell para atrair a doação, esta é feita porque é parte da política de investimento social da empresa fazer doação ao FIA. Mas a empresa sente esta ausência do Conselho uma vez que doa sem saber o funcionamento interno deste Conselho, de que forma são selecionados os projetos e a entidades executoras. O contato é feito por telefone quando da doação e ponto final.

No caso da Gerdau a doação é precedida por alguns cuidados que são tidos como necessários pelo gestor do Instituto Gerdau, Clódis Xavier. A entidade, munida de um certificado de captação emitido pelo Conselho, vai ao Instituto Gerdau buscar



recursos para o seu projeto. Para ter a garantia de que a entidade é de fato capaz de conduzir o projeto com eficiência, a primeira ação da Gerdau é visitar a entidade para saber se está localizada no endereço declarado. O próximo passo é conhecer a equipe responsável, a metodologia usada, se o objetivo planejado tem possibilidade de ser atingido e qual o grau de transparência que oferece em termos de monitoramento do projeto. Então a primeira aproximação do Instituto Gerdau com o projeto é com a entidade e não através do Conselho. A doação é necessariamente dirigida, pois a própria emissão do certificado de captação pelo Conselho já é o início do processo.

Xavier - O Instituto Gerdau parte do princípio que todo projeto aprovado pelo Conselho dos Direitos está dentro de uma política pública e sendo assim é uma necessidade do estado ou município. Dentro deste posicionamento, não é solicitado do Conselho que apresente um diagnóstico da situação da criança e do adolescente na sua área de influencia.

O Grupo Gerdau acredita ter o direito de escolher um programa ou um projeto aprovado pelo Conselho para realizar a sua doação, na medida em que o ato de doar é uma opção sua. Nem sempre o Conselho tem capacidade de gestão que possibilite elaborar programas para atender às necessidades das crianças e dos adolescentes através de um trabalho estruturado em objetivos, metodologia, metas, orçamento e coerentes. Falta gestão e conhecimento por parte do setor público e do terceiro setor. Nestes casos o Instituto Gerdau desenvolve programa para capacitar os conselheiros e para facilitar os Conselhos na captação de recursos através da montagem de um portal na internet.

A maioria das Empresas entrevistadas se ressentem da falta de diagnósticos dos Conselhos sobre a situação da criança e do adolescente em suas jurisdições para fundamentarem as suas doações. A Petrobras, por exemplo, respondeu na entrevista que “lamenta que na maioria dos Conselhos os diagnósticos da situação da criança e do adolescente nas comunidades ou não são feitos ou quando remetidos junto com os projetos são insuficientes” (Nery, julho 2007). Para o gestor da Chevron do Brasil “o que falta a muitos conselheiros é profissionalismo na gestão das suas atividades, mesmo daqueles que são representantes da sociedade civil”.

Mas as empresas não ficam passivas e passam a investir para que os conselheiros recebam treinamento em gestão de projetos, para poderem elaborar

seus diagnósticos os mais realísticos e planos de ação coerentes a esta realidade. Nesta linha temos a Instituto Gerdau informatizando e criando novos conselhos municipais, a Fundação Vale do Rio Doce em conjunto com a Fundação Avina, capacitando conselheiros de quase trinta Conselhos de Minas Gerais. A Petrobras investe diretamente na formação técnica dos conselheiros através do apoio dado ao CONANDA e a SEDH-PR no Programa Pró-Criança Brasil.

Nery - O que ocorre - e neste ponto tem que se falar com clareza - é que a experiência tem nos mostrado que a capacidade de produzir diagnóstico de uma forma mais ampla e precisa por parte dos Conselhos não é alta. Os diagnósticos são apresentados em quatro linhas, o que não dá para chamar de um diagnóstico. Mas esta é a realidade do país e é com ela que a gente tem que lidar. Por isto mesmo boa parte dos recursos que são repassados para o CONANDA é direcionada por este Conselho para capacitação de Conselhos Estaduais e Conselhos Municipais, de forma a reforçar e fortalecer o processo institucional no país. Então nós fazemos a solicitação sim, mas diria que o que temos de resposta não poderia ser caracterizado como um diagnóstico. Então o que nós estamos realizando na Petrobras neste momento no sentido de fortalecer, de aprimorar o processo é o de cruzar este trabalho com outro Programa que desenvolvemos, chamado *De Olho no Ambiente*, baseado na estruturação de Agendas 21 comunitárias.

Os depoimentos colhidos dos gestores de empresas mostram a unanimidade da prática da doação direcionada para projetos que foram deliberados pelos Conselhos de Direitos. Mostram também que as empresas estão praticando o conceito do investimento social privado, ou seja, a preocupação com a comunidade alvo, o planejamento e a avaliação dos resultados alcançados. Os Conselhos são selecionados preferencialmente onde estão localizadas as unidades de negócio dessas empresas e todas respeitam a deliberação dos Conselhos, embora ressintam do retorno da doação em termos de relatório de atividades, de diagnósticos da situação da infância e da adolescência.

## 5.5 COMENTÁRIOS

Os depoimentos colhidos dos gestores de empresas mostram a unanimidade da prática da doação direcionada para projetos que foram deliberados pelos Conselhos de Direitos. Mostrou também que as empresas estão praticando o conceito do investimento social privado, ou seja, a preocupação com a comunidade alvo, o planejamento e a avaliação dos resultados alcançados. Os Conselhos são selecionados preferencialmente onde estão localizadas as unidades de negócio dessas empresas e todas respeitam a deliberação dos Conselhos embora ressintam do retorno da doação em termos de relatório de atividades, de diagnósticos da situação da infância e da adolescência.

## 6 CONCLUSÃO E PESQUISAS FUTURAS

### 6.1 CONCLUSÃO

O objetivo dessa dissertação foi o de abordar as controvérsias e os consensos em torno da doação ao Fundo da Infância e da Adolescência (FIA). Esse tema está diretamente ligado ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado no dia 13 de julho de 1990 e completando agora 18 anos de existência.

A data de 13 de julho de 2008 poderia ser comemorada com efusão no caso do ECA ter conseguido se tornar, para a sociedade brasileira, um código de ética na proteção integral e prioritária em favor da criança e do adolescente. O que não aconteceu.

Cabe registrar que o aniversário do ECA foi lembrado em O Globo, jornal de grande circulação na cidade do Rio de Janeiro e talvez no país, por uma matéria de canto de página, assinado pelo jornalista Ruben Berta, com o seguinte título: “Rio, ECA faz 18 anos sem tanto a festejar. Estado tem maior taxa de crianças e jovens assassinados”<sup>54</sup>. O que se assiste é a violação, a cada dia, do direito à vida de crianças e adolescentes, trazendo o medo, a angústia e o desespero para as famílias, colocando em risco o futuro desta cidade e do país.

Portanto, não é por falta de uma Lei, de um Estatuto, que a criança e o adolescente não recebem a devida proteção integral. E também não faltam documentos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil para dar proteção à criança e ao seu adolescente: o país é signatário da Declaração dos Direitos Humanos (1948), da Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959) e da Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989) e em todos esses documentos está firmado o compromisso de aplicar a Doutrina da Proteção Integral.

O fato é que os avanços na proteção integral são tímidos e nossa infância e adolescência, em sua maioria, recebe educação de baixa qualidade, precisando reforço de ensino - e são poucos os que recebem -; não há vagas em creches e

---

<sup>54</sup> BERTA, Ruben. No Rio, ECA faz 18 anos sem tanto a festejar. **Jornal O Globo**, 13 jul. 2008. Domingo. Não paginado.

abrigos dignos. Crianças e adolescentes vivem nas ruelas de favelas e nas ruas das cidades à mercê de drogas e da exploração do trabalho infantil, exploração inclusive em casas ditas *de família* para serviços domésticos; são vítimas de maus tratos e usados para satisfação sexual de adultos. Da população que vai à escola do sistema público, mais de 70% vêm de famílias pobres, de pais e mães com baixa escolaridade; famílias desestruturadas, muitas vezes vivendo em comunidades com pouca infra-estrutura de saneamento e transporte e quase sempre violentas. Nessas escolas encontram professores mal remunerados, passivos diante de escolas desparelhadas de material de ensino, ainda que alguns estejam ansiosos por transmitir o melhor de si para os seus alunos e outros. O resultado mais comum são crianças e jovens tendo maus resultados escolares a cada período. Não conseguem mostrar as suas potencialidades através da escola e acabam aceitando que não têm “cabeça boa para os estudos” e por ali ficam. Salvo exceções, os filhos de pobres estão predestinados a permanecer pobres, isto é, fadados a um mercado de trabalho mal remunerado e escasso, uma vez que os empregadores exigem maior grau de escolaridade e de especialização. Enquanto isso, as classes sociais mais abastadas encaminham seus filhos para escolas privadas na busca de melhores resultados, apesar de muitas vezes acreditarem que escola faz milagres sem precisar do apoio da família.

O descaso de políticos e da sociedade, de uma maneira geral, é de se notar e pode ser citado como exemplo o Projeto de Lei de Execução Socioeducativa (PL 1627 - SINASE) que foi encaminhado para a Câmara dos Deputados em regime de urgência no dia 13/07/2007. Apesar da urgência concedida, lá permanece em tramitação, completando mais de um ano sem ser votado. Não se pode admitir, nos dias de hoje, que adolescentes fiquem confinados em cadeias públicas, convivendo com criminosos de toda espécie, ou então alojados em fundações sem direito a freqüentar a escola, conforme têm denunciado os jornais.

Não se tem a ilusão de ver amplas camadas da sociedade, como foram no clamor das “Diretas Já” voltar-se para a defesa dos direitos da criança e do adolescente exigindo o cumprimento de políticas públicas essenciais para a cidadania desta população. Também não se vê uma movimentação da classe pobre e oprimida neste sentido, uma vez que se satisfaz com o Programa Bolsa Família do Governo. O Art. 88 item IV do ECA estabeleceu como uma das diretrizes como uma

das diretrizes da política de atendimento a “mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade”. O que não ocorreu até o momento. Mas para que a criança e o adolescente possam ter seus direitos reconhecidos de fato é necessária a participação da população que acredita em cidadania como um direito e não como retórica. E principalmente da sociedade política que, pelo voto desta população, recebeu a tarefa de analisar e discutir e, se for o caso, de promulgar políticas públicas deliberadas pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, a exemplo do CONANDA. As campanhas nacionais e sistemáticas contra o abuso sexual e a exploração sexual de crianças e adolescentes, o programa de extinção do trabalho infantil tem obtido resultados favoráveis uma vez que sensibilizam parte considerável da sociedade. Mas ainda é pouco.

O que se assiste é parcela da sociedade desejosa de colocar “meninos e meninas de rua” na antiga FEBEM, ao invés de repensar suas posições, e ver que esta situação de insegurança que todos vivem nas ruas e em suas casas é fruto do tipo de sociedade criada e aceita. Vivem-se todos os dias sob o impacto de noticiários mostrando a violência, a corrupção, o desemprego e a impunidade diante de falcatuas. Se não houver um posicionamento crítico diante deste cotidiano, a incerteza do que será o dia ou o futuro das pessoas acaba por banalizar valores como ética, moral, caráter, família, compaixão e generosidade. As leis dominantes para muitos passam a ser as do mercado, do consumo e do espetáculo, isto é: acumular bens, zelar pela boa aparência, ser reconhecido não importa como; enfim, competir e não ser solidário com o outro. É o tempo da incerteza, do individualismo, onde não cabem temas como a defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Investir na criança e no adolescente é uma questão estratégica para uma sociedade que quer crescer e se desenvolver com sustentabilidade - usando o termo da pós-modernidade -, para novas gerações. Pode-se supor que o conceito de responsabilidade social empresarial através da adoção de metas para o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para gerações futuras só faz sentido, se, além de respeitar a diversidade, colocar em primeiro plano a promoção da redução das desigualdades sociais. Se hoje não se investe o suficiente na infância e no jovem de uma forma ampla e responsável, que tipo de gerações futuras pode ser esperado?

Voltando ao assunto em discussão, a pesquisa sobre as controvérsias e consensos em torno da doação direcionada da empresa para o FIA mostrou que os atores sociais pesquisados contrários a esta modalidade de doação ressaltam ser o FIA um fundo especial. Estando o FIA inserido no orçamento público, em princípio não deixa alternativa para não ser um fundo especial e, portanto regido pela Lei 4320/64, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, muito embora o ECA não faça alusão ao FIA como um fundo especial. Cabe registrar que os atores sociais que apresentaram argumentos a favor da doação direcionada por certo sabem que o FIA é um fundo especial, embora não tenham salientado este fato na defesa de suas posições.

No entanto pode-se inferir que, sendo normas gerais, o mesmo ocorre com o Art. 71 ao definir que “constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. Então o mérito da Lei está na vinculação da aplicação das receitas depositadas para programas e projetos com objetos específicos e determinados na lei que criou o fundo especial, que no caso do FIA são gastos com a criança e o adolescente.

Seguindo nessa linha de argumentação, pode-se considerar que o FIA, um fundo especial, tem peculiaridades próprias: a começar foi uma diretriz da política de atendimento prioritário para a criança e o adolescente prevista no ECA no seu Art. nº. 88. É ainda um fundo que, além de receber receitas de dotações do orçamento, recebe doações de contribuintes do imposto de renda e de outras fontes não incentivadas, quer em dinheiro quer em bens. O recurso da doação de contribuintes do imposto de renda é considerado um crédito adicional destinado a atender projetos que foram deliberados pelo Conselho dos Direitos com caráter de emergencial e transitório. São créditos adicionais, uma vez que os recursos não foram previstos no plano de aplicação do Conselho dados o caráter de projeto emergencial e transitório, ou porque os recursos providos de dotações orçamentárias, que são prioritários, não foram suficientes para atender as necessidades de gastos do plano de ação. As doações de contribuintes do Imposto de Renda ao FIA são aplicadas de acordo com critérios fixados pelo Conselho dos Direitos através dos seus planos de aplicação, de acordo com o ECA (Art. 260 §2º).

Diante desta linha de argumentação, citada na sua maioria pelos atores selecionados, pode-se indagar se não seria necessário criar uma Lei Complementar que atendesse ao FIA como fundo especial de características diversas dos demais fundos por se tratar de financiar o plano de ação prioritário para o atendimento dos direitos da infância e da adolescência.

Cabe acrescentar também que o ECA data de 1990, a Constituição Federal foi promulgada em 1988 e a Lei 4320 em 1964, época em que criança e adolescente não eram considerados cidadãos portadores de direitos na Constituição Federal. Os problemas surgidos na sociedade atual são outros e mais graves: drogas pesadas, o tráfico de crianças, a favelização aumentando com o crescimento da população urbana. Para tanto, o FIA precisaria ser um instrumento ágil e capitalizado para disponibilizar recursos para os projetos que pelo ECA têm caráter prioritário de atendimento.

Não seria também uma alternativa para dissolver os impasses em torno do FIA o cumprimento da determinação da Constituição Federal, que no seu Art. 165, § 9º II cria uma Lei complementar para estabelecer condições para a instituição e o funcionamento dos fundos? Nos dias de hoje um conjunto de leis municipais e estaduais foi criado para instituir os conselhos e seus respectivos fundos, além de decretos e leis complementares para alterar o funcionamento destes órgãos públicos e seus fundos. Isto sem contar com resoluções do CONANDA e dos demais conselhos. Pode-se supor que esta seria uma maneira de simplificar e padronizar a gestão do FIA. Mas haveria de ser tratado em regime especial de urgência tanto no Poder Executivo e no Legislativo, caso contrário acaba acontecendo o exemplo citado do Projeto de Lei de Execução Socioeducativa.

Por sua vez a maior parte dos gestores das empresas entrevistados não declarou o valor do depósito no FIA, alegando ser uma política da empresa, ou nada equivalente ao tamanho do repasse da Petrobras, ou que estão em fase de grandes investimentos em novos negócios. A Secretaria da Receita Federal não dispõe deste levantamento ou, se tem, não divulga, pois o último relatório conhecido data de 2002. Salvo o conselho Municipal de São Paulo, que divulga o total recebido, e o do Rio de Janeiro, - este por não receber doações de contribuintes e repasse do orçamento público suficiente -, os demais conselhos não costumam publicar o quanto têm depositado de doação incentivada nos fundos. Deveria ser um dado transparente para a sociedade para fins de fiscalização e até de motivação para



novos doadores ao FIA. Não tendo obrigação legal de apresentar o Balanço Social com as explicações sobre os investimentos sociais realizados, com ou sem o incentivo fiscal, e com parecer de auditor externo, a empresa não divulga o valor da doação ao FIA, e se divulga não oferece detalhamento necessário.

A discussão entre as partes, pelo que se pode observar, se prende no que é acordado antes de feita a doação ao FIA. Isto não significa que se está levando para o campo da doação casada. O que se quer ressaltar é que a discussão em torno da doação direcionada se prende entre o dinheiro privado e o dinheiro público. A discussão se situa no espaço de tempo entre a seleção do projeto para o qual a empresa quer doar – e que foi aprovado pelo conselho -, o depósito efetivo no FIA e posteriormente a declaração do Imposto de Renda e o pagamento do valor devido para a Secretaria da Receita Federal.

Para alguns atores o recurso da doação é dinheiro público, mesmo que a sua origem seja o caixa da empresa privada. Mesmo que exista na legislação atual um espaço de tempo razoável entre um fato e outro, entre a doação ao FIA e a apresentação da declaração de renda e o pagamento do Imposto de Renda devido.

Para outros atores o que prevalece é o que determina o Art. 538 do Código Civil: considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para a outra. Portanto, nada impede que a empresa selecione o projeto que merece receber a sua doação, deixando ou não uma parcela dos recursos para benefício de outros projetos também previamente deliberados pelo Conselho. O Código Civil permite ao doador estabelecer condicionantes para o beneficiado no uso do recurso doado. Então a seleção do projeto, por parte do doador, - seja contribuinte do Imposto de Renda ou não -, está prevista no Código Civil. O desembolso da empresa doadora é dinheiro privado, pois de fato se dá em tempo antecipado à declaração do Imposto de Renda. Será uma parcela do Imposto de Renda, mas no intervalo de tempo entre a doação ao FIA e o pagamento do Imposto pode-se computar um custo financeiro desembolsado pela empresa: o custo de não estar destinando este valor para outra finalidade do seu negócio.

Todos os argumentos apresentados pelos atores sociais foram fundamentados e defendidos por pessoas envolvidas na causa da defesa dos direitos da criança e do adolescente, mas que têm diferentes caminhos para

interpretar juridicamente ou não o mesmo fato. Diante deste quadro não se visualiza possibilidade de consenso entre os que são a favor e os que são contrários.

Por sua vez o Conselho precisa ter liquidez para arcar com as despesas necessárias para desenvolver não apenas projetos e programas que foram deliberados, mas levantar a situação infanto-juvenil nas suas demandas prementes, credenciar entidades que operam no atendimento desta população e construir um plano de aplicação fundamentado em diagnóstico previamente elaborado. A origem dos recursos deve ser prioritariamente do poder público, do governo, pois é assim que determina a Lei, mas também de créditos adicionais provenientes de doações, multas, recursos de entidades filantrópicas.

Em outras palavras, a criança e o jovem não podem esperar pelo consenso para serem atendidos.

Para a empresa a doação ao FIA é importante para a sua política de responsabilidade social. Primeiro porque tem o incentivo fiscal do Imposto de Renda, logo é preferível recolher menos 1% do Imposto devido e executar uma intervenção social. Na medida em que não existe impedimento legal do contribuinte selecionar o conselho de sua conveniência, a empresa vai optar preferencialmente por aplicar onde pode agregar valor ao seu negócio. Seja através da União, doando ao CONANDA, ao conselho estadual ou ao conselho municipal, onde tem suas atividades produtivas ou de serviços localizadas. A doação ao FIA, além de beneficiar programas e projetos para a criança e o adolescente, é também motivo de relacionamento com autoridades locais que se sentem prestigiadas por serem preferidas no atendimento de suas políticas públicas para os mesmos fins. A doação ganha mais interesse se direcionada para um projeto específico que vai beneficiar uma população de uma comunidade com que a empresa tem relacionamento direto ou através de seus empregados.

Mas a “doutrina” do investimento social é relevante para a empresa, independente de outros interesses e de fato precisa participar do monitoramento do projeto para poder conhecer os resultados que vão sendo alcançados e poder avaliar a continuidade da doação nos anos que irão se seguir. A empresa também necessita justificar ao seu público interessado e aos seus acionistas que não está doando na forma assistencialista, mas sim dentro dos parâmetros do investimento social privado e de forma sistemática, até o ponto de o projeto ganhar sua sustentabilidade, que no caso seria passar a incorporar uma política pública.

Embora a empresa, via de regra, respeite a seleção do projeto pelo Conselho de Direitos, mesmo porque é assim que determina o ECA, permanece um grau de desconfiança na ação do Conselho no monitoramento e avaliação da entidade executora do projeto. E mais ainda: se o recurso será liberado a tempo para que entidade possa iniciar e executar o projeto proposto dentro do plano de trabalho antes estabelecido com o Conselho e que a empresa aceitou ao realizar a sua doação. A pesquisa “Conhecendo a Realidade”, datada de 2006 e apresentada resumidamente nesta dissertação, mostrou que os Conselhos em grande maioria não se encontravam na ocasião capacitados para exercer essas funções o que pode justificar a posição da empresa.

Este ponto conflita com o Ministério Público que não vê necessidade do doador ter essa preocupação, pois sendo um fundo especial o dinheiro só poderá ser aplicado em uma única direção: a criança e o adolescente. Ainda mais que, de acordo com o ECA, cabe ao Ministério Público local estabelecer a forma de fiscalização da aplicação pelo conselho dos incentivos fiscais. A dúvida é se o Ministério Público dispõe de meios para exercer o monitoramento e avaliação de um projeto de social que requer uma metodologia pedagógica, uma vez que se entende que esta fiscalização não se restringe ao aspecto puramente financeiro e administrativo.

Outro aspecto que foi levantado na pesquisa é a “privatização” dos Conselhos, na medida em que passam a ficar dependentes de serem eleitos pela empresa para terem recursos no FIA. Seria o caso, a título de exemplo, do Conselho apresentar projetos na linha de atuação da empresa, sem levar em conta a necessidade prioritária do município. Através da ação legítima do edital da empresa para seleção pública de projetos sociais determinados temas são selecionados dentro dos direitos da criança e do adolescente e amplamente divulgados nos meios de comunicação. Não há como fugir desta situação, pois a seleção do Conselho é prevista no ECA. Uma maneira de evitar seria o Poder Público de fato manter financeiramente os Conselhos, pois ficariam independentes do repasse da empresa contribuinte. Para evitar esta situação as empresas em geral analisam mais de um projeto apresentado e aprovado previamente pelo Conselho. Outras empresas repassam para o FIA sistematicamente para uma determinada linha de ação do Conselho.

Pode-se perceber que a pesquisa abordou um tema financeiro, uma vez que a discussão se prende em carrear recursos para executar ações e projetos dos conselhos. É sabido que nenhum projeto pode ser executado sem planejamento e orçamento e posteriormente disponibilidade de recursos para cobrir o orçado, de forma integral ou parcial. As idéias prescindem de dinheiro para serem concretizadas.

Aqui reside o ponto focal do problema: de um lado o Poder Público, que tem a obrigação de manter o Fundo, mas que em geral não cumpre de forma integral o seu mandato, seja por carência da arrecadação de receitas, por corte no orçamento público para atender outras áreas no momento mais prioritárias ou por contingenciamento de verbas aprovadas. Do outro lado do “muro” empresas querem repassar recursos para o Fundo, mas condicionam a doação ao direcionamento de projetos que selecionaram. Outro complicador é que no país existem mais de cinco mil municípios que demandam recursos para atender as suas crianças e adolescentes, enquanto as empresas costumam doar para municípios onde atuam. De forma figurativa pode-se ver uma “demonstração de força” entre gestores de empresas que fazem suas doações sistemáticas ao FIA, mas selecionando os projetos que foram antecipadamente aprovados pelo Conselho dentro das normas legais, e promotores e magistrados que argumentam que esta ação é ilegal, embora venha sendo praticada, inclusive pelo CONANDA. A prioridade de manter financeiramente o FIA é do governo, do Poder Público, através de repasse de dotação do orçamento público aprovado, e não de doação da empresa contribuinte. A doação da empresa é sistemática e o repasse da verba orçamentária não o é. Seria através de uma Resolução do CONANDA que este impasse poderia ser resolvido ou seria através de uma Lei Complementar, conforme previsto na Constituição Federal para regular a gestão do FIA?

Portanto esta pesquisa não esgota o tema da doação ao FIA. A sua intenção foi de levantar os argumentos a favor e os argumentos contrários à que empresa, além de doar que é garantido pelo ECA, possa selecionar entre os projetos apresentados pelo conselho aquele que mais a sensibiliza, que julga de maior importância para o atendimento da criança e do adolescente. Considera-se que a empresa é parte atuante da sociedade e através dos seus gestores e colaboradores participa do cotidiano da sociedade brasileira, da situação da criança e do adolescente.

## 6.2 PESQUISAS FUTURAS – SUGESTÕES

Para dar continuidade e aprofundamento aos temas aqui apresentados sugerem-se duas pesquisas no campo da criança e do adolescente.

Na área da Responsabilidade Social da empresa privada: pesquisar a intervenção social voltada para a criança e o adolescente. A intervenção se faz de forma sistemática para benefício de dependentes da sua força de trabalho? De crianças e adolescentes moradoras de comunidades no entorno de suas unidades de negócio? Na formação técnica de adolescentes que poderão ser absorvidos como mão de obra especializada nas suas atividades? Que vantagens de caráter fiscal e de gestão do investimento são percebidas quando realizadas através de institutos ou fundações criadas pela empresa? A empresa investe mais em educação e menos em defesa de direitos da criança e do adolescente? O investimento tem caráter sistemático ao longo de todo o período de formação da criança e do adolescente para a fase adulta? O investimento em educação, na visão da empresa, não seria obrigação do Estado? Estes seriam pontos que são sugeridos para esta pesquisa.

Na área da defesa dos direitos da criança e do adolescente a pesquisa que se sugere seria a de levantar junto aos atores sociais a necessidade de rever pontos do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, uma vez que já decorreram 18 anos de sua existência. E também por ter sido promulgado no início do processo de globalização do país que implicou na redução do investimento social do Estado. Pesquisar também, junto aos legisladores do ECA, a razão de terem dado ao contribuinte do Imposto de Renda a opção de doar parte do imposto devido para o FIA. Estaria na ocasião previsto que o doador teria o direito de selecionar projetos antecipadamente deliberados pelo conselho, embora isto não esteja declarado no texto do ECA?

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Dogmas ambientais. **Le Monde Diplomatique**, mar. 2008.

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

ALESINA, Alberto; PERROTTI, Roberto. The political economy of growth: a critical survey of the recent literature. **The World Bank Economic Review**, v. 8, no. 3, p. 334, 1994.

ALGEBAILLE, Eveline. As ações da sociedade civil e do Estado diante da pobreza. In: VALLA, Victor; STOTZ, Eduardo; ALGEBAILLE, Eveline. (Org.). **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: ENSP/Contraponto, 2005. p. 73-99.

ALMEIDA, Ana Luisa de Castro. **A influência da identidade projetada na reputação da organização**. 2005. 360 f. Tese (Doutorado em Administração)– Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

ALMEIDA, A. L.; ARAÚJO, L. Desafios e convergências na gestão da marca e reputação: seus impactos na sustentabilidade da empresa. **Revista DOM**, Belo Horizonte, v. 1, p. 7-13, 2007.

ALIGLERI, L. A responsabilidade social na gerência de produção: percepções, políticas e perspectivas na indústria de alimentos da região de Londrina. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 27., 2003, Londrina. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2003.

ALIGLERI, L.; BORINELLI, B. O recorte das relações comunitárias. In: ASHLEY, P. A. (Coord.). **Ética e responsabilidade social nos negócios**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 138-155.

ALIGLERI, L. et al. RSE no contexto brasileiro: uma agenda em contínua expansão e difusão. In: ASHLEY, P. A. (Coord.). **Ética e responsabilidade social nos negócios**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 66-92.

ANTUNES, Ricardo. **Desigualdade**: concurso arte e Mídia lets. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

ARRUDA, M. C. C. de; WHITAKER, M. C. R.; RODRIGUES, J. M. **Fundamentos da ética empresarial e econômica**. São Paulo: Atlas, 2001.

ASHLEY, P. A. (Coord.). **Ética e responsabilidade social nos negócios**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. **Responsabilidade social e ética nos negócios**. São Paulo: Atlas, 2002.

AUAD, Denise. **Conselhos e fundos dos direitos da criança e do adolescente: uma opção pela democracia participativa**. 2007. Tese (Doutorado em Direito do Estado)– Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2007.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (Brasil). **BNDES: 50 anos de desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/livro50anos.asp>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA Rosane. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

BENDASSOLLI, P. F. Carreira sem gravidade. **GV Executivo, Getúlio Vargas Executivo**, Rio de Janeiro, v. 4, p. 69-74, 2005.

BERTA, Ruben. No Rio, ECA faz 18 anos sem tanto a festejar. **Jornal O Globo**, 13 jul. 2008. Domingo. Não paginado.

BORGER, Fernanda Gabriela. **Considerações teóricas sobre gestão da responsabilidade social, Uniethos**. São Paulo: Peirópolis, 2008. Disponível em: <[http://www.ethos.org.br/\\_Uniethos/Documents/aula\\_Fernanda\\_03\\_04.pdf](http://www.ethos.org.br/_Uniethos/Documents/aula_Fernanda_03_04.pdf)>. Acesso em: 19 mar. 2008.

BOLSA DE VALORES DE SÃO PAULO. **IGC**. São Paulo, [2007?]. Disponível em <<http://www.bovespa.com.br/Pdf/Indices/IGC.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2007. Não paginado.

BOLSA DE VALORES DE SÃO PAULO. Bolsa de Valores de São Paulo - BOVESPA. São Paulo, 2007. Disponível em: <[www.bovespa.com.br/](http://www.bovespa.com.br/)>. Acesso em: 25 nov. 2007. Não paginado.

BRASIL. Lei n. 10.303, de 31 de outubro de 2001. Altera e acrescenta dispositivos na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações, e na Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. **Diário Oficial [da] República Federativa**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 nov. 2001. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10303.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10303.htm)>. Acesso em: 2 fev. 2005.

BRASIL. **ECA**. (Estatuto da Criança e do Adolescente), Lei n.º 8069, 13 julho 1990. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. Lei n. 4320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 2 fev. 2008.

BRASIL. Lei n. 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>>. Acesso em: 2 fev. 2008.

BRENNER, Ana Karina. **O Conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente do Rio de Janeiro**: um campo de interações e conflitos entre governo e sociedade. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação)- Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

BRÍGIDO, Carolina. 1h Estudantes se culpam por reprovação. **Jornal O Globo**, 26 jun. 2007. O país.

BUENO, E. L. et al. A responsabilidade social e o papel da comunicação. In: INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. **Responsabilidade social das empresas**: a contribuição das universidades. São Paulo: Peirópolis, 2002. p. 274-302.

BUSINESS MEETS SOCIAL DEVELOPMENT. São Paulo, 2007. Disponível em: <[http://www.bsd-net.com/bsd\\_brasil/introducaocsr.pdf](http://www.bsd-net.com/bsd_brasil/introducaocsr.pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2007. Não paginado.



CAMAROTTI, Ilka; SPINK, Peter. **O que as empresas podem fazer pela erradicação da pobreza**. São Paulo: Instituto Ethos, 2003.

CHEIBUB, Zairo B.; LOCKE, Richard M. Valores ou interesses? Reflexões sobre a responsabilidade social das empresas. In: KIRSCHNER, Ana Maria; GOMES, Eduardo R.; CAPPELIN, Paola. **Empresa, empresários e globalização**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, FAPERJ, 2002.

COSTA, Maria Alice Nunes. **Mudanças empresariais no Brasil contemporâneo: o investimento social privado na saúde é uma nova forma de solidariedade?** 2006. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional)- Instituto de pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

CRESPO, Samyra. Como anda a emergência do capitalismo ético no Brasil? **Revista Adiante**, fev. 2007. Disponível em: <<http://www.akatu.net>>. Acesso em: 28 mar. 2007.

CUNHA, Manuela Carneiro da (Coord.). **Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **Políticas públicas de atenção à infância e à juventude e a lei municipal**: subsídios para o aperfeiçoamento das leis municipais. [Brasília, DF:]: Foncaij, 2006. (Texto cedido pelos autores para a pesquisa).

DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**: Brasil anos 1990. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

DOCA, Geraldo; BARBOSA, Flavia. 1h Estudantes se culpam por reprovação. **Jornal O Globo**, 30 ago. 2007. Economia, p. 29.

DRAIBE, Sonia Miriam. Brasil, a proteção social após 20 anos de experimentação reformista. **ComCiência**, Campinas, n. 36, 10 out. 2002.

DRUKER, Peter. **Administração para o futuro**: os anos 90 e a virada do século. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1992.

DRUCKER, Peter. **A administração**. São Paulo: Nobel, 2001.

\_\_\_\_\_. **Administrando para o futuro**. São Paulo: Pioneira, 1996.

DUARTE, Gleuso Damasceno; DIAS, José Maria. **Responsabilidade social: a empresa hoje**. São Paulo: Fundação Assistencial Brahma, 1986.

FACCIO, Odilon. **Em debate, a ética das corporações**. Entrevista concedida ao Fórum Social Mundial, 20 dez. 2004. Disponível em: <[http://www.forumsocialmundial.org.br/dinamic.php?pagina=rel\\_resp\\_soc\\_2005\\_po](http://www.forumsocialmundial.org.br/dinamic.php?pagina=rel_resp_soc_2005_po)> . Acesso em: 20 dez. 2004.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Estatuto da criança e do adolescente: 18 anos**. Brasília, DF: CECRIA, 2008. Disponível em: <<http://www.cecria.org.br/home/home.asp>>. Acesso em: 18 jul. 2008.

FERNANDES, Angela. A responsabilidade social e a contribuição das relações públicas. **Clipping [do] SINPRORP**, n. 41, São Paulo, jan. 2004. Disponível em: <<http://www.sinprorp.org.br/Clipping/2004/Cade%2041.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2008.

FERRAZ, C. **Proposta de um método abrangente para o diagnóstico da medição de desempenho organizacional**. 2000. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção)- Universidade Federal de São Carlos, 2000.

FERREIRA, R. N. Responsabilidade social empresarial e valor das empresas. In: ASHLEY, P. A. (Coord.). **Ética e responsabilidade social nos negócios**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 172-204.

FERREL, O. C.; FRAEDRICH, J.; FERREI, Linda. **Ética empresarial dilemas, tomadas de decisões e casos**. 4. ed. Tradução Cecília Arruda. Rio de Janeiro: Reichman & Affonso, 2001.

FISCHER, Rosa Maria. **Alianças estratégicas intersetoriais para atuação social**. São Paulo: USP, 2003.

FISCHER, Rosa Maria. A responsabilidade da cidadania organizacional. In: FLEURY, M. T. L. (Org.). **As pessoas na organização**. São Paulo: Gente, 2002. p. 217-231.

FRIEDMANN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

\_\_\_\_\_. The social responsibility of business is increase its profits. **New York Magazine**, New York, no. 33, p. 122-126, Sept. 1970.

FRIEDMANN, R. **Liberdade de escolher**. Rio de Janeiro: Record, 1980.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Fundação Getúlio Vargas – FGV. Rio de Janeiro, 2008. Não paginado.

FURTADO, Celso. **Um projeto para o Brasil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Saga AS, 1968.

GARCIA, Joana. **O negócio do social**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

GERDAU CREATES PERMANENT ENVIRONMENTAL RESERVE – GERDAU. Porto Alegre, 2007. Disponível em: < [www.gerdau.com.br/](http://www.gerdau.com.br/)>. Acesso em: 25 nov. 2007.

GONÇALVES, E. L. (Org.). **Balanço social da empresa na América Latina**. São Paulo: Pioneira, 1980.

GONZALEZ, Amélia. Falando sério. **Jornal O Globo**, 10 dez. 2007. Razão Social. Não paginado.

GONZALEZ, R. S. Tendência mundial: governança e responsabilidade social corporativa. **RI Revista**, São Paulo, n. 53, p. 15-16, jul. 2002.

GRIPP, Alan. Nome aos bois. **Jornal O Globo**, 26 jun. 2007. O país.

GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS - GIFE. [São Paulo], 2008. Não paginado.

GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS - GIFE. **Manifesto marca luta pelo Projeto de Lei 1300/99**. [São Paulo], 2006. Disponível em: <[http://www.gife.org.br/redegifeonline\\_noticias.php?codigo=7261&tamanhodetela=3&tipo=ie](http://www.gife.org.br/redegifeonline_noticias.php?codigo=7261&tamanhodetela=3&tipo=ie)>. Acesso em: 12 dez. 2006.

HENRIQUES, Ricardo. **Desigualdade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005. (Concurso Arte e Mídia).

HOFFMANN, Rodolfo. Distribuição de renda e crescimento econômico. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 41, p. 104, 2001.

IANNI, Octavio. **Pensamento social no Brasil**. São Paulo: Edusc, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código brasileiro das melhores práticas de governança corporativa**. São Paulo, 1999. Disponível em: <[www.ibge.org.br/imagens/STConteudoArquivos/Codigo\\_IBGC\\_3\\_ versao.pdf](http://www.ibge.org.br/imagens/STConteudoArquivos/Codigo_IBGC_3_ versao.pdf)>. Acesso em: 26 mar. 2007. Não paginado.

INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL; SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS, SEBRAE. **Responsabilidade social empresarial para micro e pequenas empresas: passo a passo**. São Paulo, 2003a. Disponível em: <[http://ethos.org.br/\\_Uniethos/Documents/responsabilidade\\_micro\\_empresas\\_passo.pdf](http://ethos.org.br/_Uniethos/Documents/responsabilidade_micro_empresas_passo.pdf)>. Acesso em: 23 mar. 2007. p. 9.

INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. São Paulo, 2007. Disponível em: <[http://www.ethos.org.br/docs/conceitos\\_praticas/indicadores/glossario](http://www.ethos.org.br/docs/conceitos_praticas/indicadores/glossario)>. Acesso em: 26 mar. 2007. Não paginado.

\_\_\_\_\_. **Manifesto pelo desenvolvimento sustentável**. São Paulo, 2006a. Disponível em: <<http://www.ethos.org.br/desktopdefault.aspx?tabid=3342&lang=pt-br&alias=Ethos&itemEvenID=3081>>. Acesso em: 26 mar. 2007. Não paginado.

\_\_\_\_\_. **Ética e qualidade nas relações**. São Paulo, 2006b. Disponível em: <[http://www.ethos.org.br/docs/conceitos\\_praticas/indicadores/responsabilidade/etica.asp](http://www.ethos.org.br/docs/conceitos_praticas/indicadores/responsabilidade/etica.asp)>. Acesso em: 27 mar. 2008. Não paginado.

\_\_\_\_\_. **Comunidade**. São Paulo, 2000. Disponível em: <[http://www.ethos.org.br/docs/conceitos\\_praticas/indicadores/download/indicadores\\_2000.pdf](http://www.ethos.org.br/docs/conceitos_praticas/indicadores/download/indicadores_2000.pdf)> Acesso em: 27 mar. 2008. Não paginado

\_\_\_\_\_. **O que as empresas podem fazer pela erradicação da pobreza**. São Paulo, 2003b. p. 7.

JOIA, Sonia (Org.). **Empresário e o espelho da sociedade**. Rio de Janeiro: Ibase/Banco Arbi, 1994.

KANITZ, Stephen. Os dez mandamentos da Responsabilidade Social. **JB-Ecológico**, p. 28, jul. 2006.

KIRSCHNER, Ana Maria. Sociologia da empresa e responsabilidade social das empresas. **Nueva Sociedad**, n. 202, mar./abr. 2006.

LEISINGER, K. M. **Ética empresarial**: responsabilidade global e gerenciamento moderno. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

LEITÃO, Miriam. Mãe das batalhas. **Jornal O Globo**, 6 dez. 2007. Economia, p. 32.

LESLY, P. **Os fundamentos de relações públicas e da comunicação**. São Paulo: Pioneira, 1995.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públio Caio Bessa. **Conselhos e fundos no estatuto da criança e do adolescente**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Comentários ao estatuto da criança e do adolescente**. 4. ed. São Paulo. Malheiros: 1997.

LINDERT, Kathy; HOBBS, Jason; BRIÉRE, De La Bénédicte. **The nuts and bolts of Brasil's bolsa família program**: implementing conditional cash transfers in a decentralized context. Washington, D.C.: The World Bank, 2007. (S.P. Discussion Paper, n. 0709).

LOPES, Mariana Rocha de Mello Serrajordia (Coord.). **Pesquisa conhecendo a realidade**. São Paulo: CEATS, 2007.

MACHADO FILHO, C. P. **Responsabilidade social e governança**: o debate e as implicações. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisas**: planejamento e execução de pesquisas e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MARTINS, G. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. São Paulo: Atlas, 1996.

MAY, P. H.; LUSTOSA, M. C.; VINHA, V. da (Org.). **Economia do meio ambiente teoria e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

MINAYO, Maria Cecília (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 26. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MIRANDA, G. P. C. Responsabilidade social corporativa e marketing social: reflexão para um novo tempo. In: INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. **Responsabilidade social das empresas: a contribuição das universidades**. São Paulo: Peirópolis, 2002. p. 229-272.

NOGUEIRA, R. P. ISE O índice aprimorado. **Revista Bovespa**, São Paulo, out./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.bovespa.com.br/InstSites/RevistaBovespa/100/Ise.shtml>>. Acesso em: 25 mar. 2007. Não paginado.

OLIVEIRA, Francisco. Queda da ditadura e democratização do Brasil. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni. **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 41-52.

PELIANO, A. M. **Pesquisa ação social das empresas na região Sul**. Brasília, DF: IPEA/DISOC, 2001a.

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros (Coord.). **Bondade ou interesse? Como e por que as empresas atuam na área social**. Brasília, DF: IPEA, 2001b.

PEREIRA, I. B. **Contribuição para a gestão efetiva de projetos sociais**. Estudo de Caso – Projeto Inclusão & Ação: Uma proposta de Capacitação de profissionais de Educação para uma Sociedade Inclusiva. 2005. Dissertação (Mestrado em Sistema de Gestão)– Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

PETROBRAS. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em:<[www.petrobras.com.br/](http://www.petrobras.com.br/)>. Acesso em: 25 nov. 2007.

\_\_\_\_\_. **Regimento interno de responsabilidade social e ambiental**. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em:

<<http://www2.petrobras.com.br/ResponsabilidadeSocial/portugues/DezPrincipios.asp>>. Acesso em: 28 mar. 2007. Não paginado.

PIMENTEL, Alicia. **O futuro do investimento social privado na América Latina**. São Paulo: IDIS, 2007. Disponível em: <[http://www.idis.org.br/acontece/paineis/ultima\\_noticia/folder\\_summary\\_view?b\\_start:int=60](http://www.idis.org.br/acontece/paineis/ultima_noticia/folder_summary_view?b_start:int=60)>. Acesso em: 27 mar. 2008. Não paginado.

PIRES, Emerson. O Brasil tem muito a fazer para melhorar. **O portal de política do Brasil**, 3 maio 2008. Disponível em: <[http://www.politic.com.br/cols\\_view.php?id=709](http://www.politic.com.br/cols_view.php?id=709)>. Acesso em: 10 maio 2008.

PORTER, Michel E.; KRAMER Mark R. Strategy & Society, the link between competitive advantage and corporative social responsibility. **Harvard Business Review**, Boston, v. 84, no. 12, p. 78-92, Dec. 2006.

QUEIROZ, Michelle; GONÇALVES, Carlos Alberto. Uma proposta de avaliação para o investimento social privado. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, maio/ago. 2007.

REDE ANDI BRASI. **A infância hoje**. Brasília, DF, 2008.

REDE ANDI BRASI. **Orçamento da União 2007-2008**: muitos planos, pouca prática Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://www.redeandibrasil.org.br/em-pauta/orcamento-da-uniao-2007-2008-muitos-planos-pouca-pratica/>>. Acesso em: 17 jul. 2008.

REIS, Gianne. A inclusão de minorias pela valorização da diversidade. In: WORKSHOP EMPRESA, EMPRESÁRIOS E SOCIEDADE: O MUNDO EMPRESARIAL E A QUESTÃO SOCIAL, 5., 2006, Porto Alegre. [**Trabalhos apresentados....**]. Porto Alegre: PUC-RS, 2006.

REIS, Liliane G. C. Avaliação de projetos como instrumento de gestão. In: REDE DE INFORMAÇÕES PARA O TERCEIRO SETOR. **Apoio à gestão**: artigos 199. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <[http://www.ritz.org.br/gestao\\_teste/ge\\_testes/ge\\_tmesant\\_nov99.cfm](http://www.ritz.org.br/gestao_teste/ge_testes/ge_tmesant_nov99.cfm)>. Acesso em: 10 maio 2008.

RIBEIRO, Maria Alice Capocchi. **Um guia corporativo sobre tendências de responsabilidade ambiental, social e econômica**. Londres: Sustainability, 2005.

Disponível em: <[www.cebds.org.br/cebds/pub-docs/pub-la-mudancas-conceito-resp.pdf](http://www.cebds.org.br/cebds/pub-docs/pub-la-mudancas-conceito-resp.pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2007.

ROCHA, Sonia. Quase 30% dos jovens não têm qualificação. **Jornal O Globo**, 1 nov. 2007.

RODRIGUES, Luciana; RIBEIRO, Fabiana. Economia. **Jornal O Globo**, 6 dez. 2007. Economia, p. 28.

RODRIGUES, Maria. **Metodologia da pesquisa científica**. Rio de Janeiro: Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, 2006.

RODRIGUES, Maria Cecília Prates. **Ação social das empresas privadas: uma metodologia para a avaliação de resultados**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

RODRIGUES, Maria Cecília Prates. Reflexão: ação social da empresa: a escolha do público alvo. **Revista Idéia Social**, São Paulo, p. 76 - 77, 1 maio 2007.

SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SCHULTZ, M.; MORSING, M.; NIELSEN, K. U. The catch 22 of communication CRS: finding from a reputation study of Danish Companies. **Journal of Marketing Communications**, v. 14, no. 2, p. 97-111, Apr. 2008.

SEN, A. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, Ana Cristina Nobre da (Org.). **Responsabilidade Social Empresarial – Perspectivas para a Atuação Sindical**. Florianópolis: IOS, 2004.

SOARES, L. T. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003a.

SOARES, L. E. A ética e o intelectual no século XXI ou a arte de cultivar desertos privados. In: ROITMAN, Ari (Org.). **O desafio ético**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003b. p. 47-77.

SOUSA, Hebert de; JÓIA, Sonia (Org.). **Empresário e o espelho da sociedade**. Rio de Janeiro: Ibase, 1994.



STAKE, E. E. The case study method in social inquiry. **Educational Researcher**, v. 7, no. 2, p. 5-8, Feb. 1978.

SELLTIZ, C. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder, 1997.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TEIXEIRA, Claudio Brandão (Org.). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 9. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

TEIXEIRA, N. G. (Org.). **A ética no mundo da empresa**. São Paulo: Pioneira, 1991.

TENÓRIO, F. G. **Responsabilidade social empresarial: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TORRES, Cyro. Responsabilidade social empresarial: o espírito da mudança e a conservação da hegemonia. In: LIANZA, Sidney; ARDOR, Felipe (Org.). **Tecnologia e desenvolvimento social e solidário**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005. p. 95-101.

UNICEF. **Relatório da situação da infância e adolescência brasileiras**. Brasília, 2003.

VAZ, Lima. **Escritos de filosofia II: ética e cultura**. São Paulo: Loyola, 1993.

VENTURA, E. C. F. Responsabilidade social das empresas sob a óptica do novo espírito do capitalismo. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 27., 2003, Atibaia. **Anais eletrônicos...** Atibaia: ANPAD, 2003. 1 CD-ROM.

VIAN, Mauricio. **Fundo dos direitos da criança e do adolescente**. Brasília, DF: SPDCA, 2004. (Temas em Discussão). Disponível em: <[www.mj.gov.br/sedh/ct/spdca/fundo\\_dos\\_direitos](http://www.mj.gov.br/sedh/ct/spdca/fundo_dos_direitos)>. Acesso em: 10 mar. 2008.

VOIGT, Léo. **Censo retrata parcela do investimento social privado no Brasil**. 2001. Entrevista concedida ao Grupo de Institutos Fundações e Empresas - GIFE. Não paginado.

WAISELFISZ, Julio Jacobo (Coord.). **Relatório de desenvolvimento juvenil 2007 - Rede de Informação Tecnológica Latino Americana RITLA**. [Brasília, DF]: MCT, 2007.

WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTENABLE DEVELOPMENT. **About the WBCSD**. Switzerland, 2008. Disponível em: <<http://www.wbcsd.org/templates/TemplateWBCSD5/layout.asp?type=p&MenuId=NjA&doOpen=1&ClickMenu=LeftMenu>>. Acesso em: 22 fev. 2008.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Brookman, 2005.

YOUNG, Ricardo. **Reescrevendo Milton Friedman**. São Paulo: Werner & Associados, 2006.

## APÊNDICE A - RELAÇÃO NOMINAL DOS ATORES SOCIAIS

### **Do Ministério Público, do Tribunal de Justiça, de Advogados e Consultores Jurídicos do GIFE:**

- Promotora de Justiça Dra. Luciana Caiado Ferreira, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (pesquisa em outubro 2007);
- Promotora de Justiça Dra. Laila Said Adbel Qader Shukair, do Ministério Público do Estado de São Paulo (pesquisa em outubro 2007);
- Juiz da Infância e da Juventude Dr. José Antônio Daltoé Cezar do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul – Comarca de Porto Alegre (pesquisa em abril de 2008, Congresso ABMP);
- Promotor de Justiça Dr. Sávio Bittencourt, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (pesquisa em abril de 2008, Congresso ABMP);
- Promotor de Justiça Dr. Hugo José Mendonça, do Ministério Público do Estado do Ceará (pesquisa em abril de 2008, Congresso ABMP);
  
- Pareceres e artigos sobre a matéria disponibilizados para a pesquisa:
- Promotor de Justiça Dr. Marcio de Oliveira do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (pesquisa em outubro de 2007);
- Promotor de Justiça Dr. Miguel Granato Velásquez do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (pesquisa em março de 2008);
  
- Promotor de Justiça Dr. Fernando de Moraes, do Ministério Público do Estado de São Paulo - Mogi das Cruzes (SP) (pesquisa em março de 2008);
- Promotor de Justiça Dr. Emerson Garcia, membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e Consultor Jurídico da Procuradoria Geral de Justiça (pesquisa em março de 2008);
- Cientista Social, Dr. Maurício Vian, consultor do CONANDA (pesquisa em outubro de 2007);

- Advogado Dr. Eduardo Szazi, especialista na legislação do Terceiro Setor, advogado e colaborador do GIFE e colaborador da ANDI (pesquisa abril 2008);
- Advogado Dr. Fernando Ayres, especialista tributário contencioso e consultivo; incentivos fiscais; direito do terceiro setor. Consultor do GIFE (pesquisa em março de 2008);
- Palestras gravadas no Seminário promovido pela Federação das Fundações Privadas do Estado do Rio de Janeiro (Funperj), realizado no dia 7 de dezembro de 2007, abordando o tema “Sustentabilidade – Foco no Social e nos Incentivos Fiscais (FIA e CNAS)”, transcrita para texto e de conhecimento dos palestrantes:
  - Desembargador Dr. Siro Darlan do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro - TJ/RJ e Presidente do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro.
  - Promotora de Justiça Dra. Leila Machado Costa, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e Coordenadora FONCAIJ.
- **Presidentes e membros dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente:**
  - Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA (DF), Dra. Maria Luiza Moura Oliveira (pesquisa em abril de 2008, Congresso ABMP);
  - Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Betim (MG), Fátima Rolim (pesquisa em outubro de 2007);
  - Diretoria Executiva do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Campinas (SP), Lilia Maria Camargo Abdu, Conselheira, Partícipe Governo – Secretária de Municipal de Assistência Social (pesquisa em outubro de 2007);
  - Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro (RJ), Vânia de Freitas (pesquisa agosto de 2007);

- Presidente do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio Grande do Sul (RS), Dr. Irani Bernardes de Souza (pesquisa em abril de 2008, Congresso ABMP);
- Presidente do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro (RJ), Dr. Siro Darlan (pesquisa na palestra FUNPERJ, em dezembro de 2007).

### **Gestores de Responsabilidade Social de Empresas, Fundações e Institutos Empresariais:**

- Luis Fernando Maia Nery, Gerente de Responsabilidade Social da Petrobras (pesquisa em julho de 2007);
- Luis Fernando Rodrigues, Coordenador de Responsabilidade Social da Chevron do Brasil – Texaco (pesquisa em agosto de 2007);
- Andréa Rabetim, Coordenadora de Tecnologia Social da Cia. Vale do Rio Doce - Vale ( pesquisa em setembro 2007);
- Ana Paula Fernandes, Assessora de Investimentos Sociais, gestora da Shell do Brasil (pesquisa em agosto de 2007);
- Maria Luiza Soares, Gerente de Assuntos Institucionais gestora da Esso Brasileira de Petróleo (pesquisa em agosto de 2007);
- Clódis Xavier, Gerente do Instituto Gerdau e Chefe do Fundo Pró Infância (pesquisa-entrevista outubro 2007 ; palestra gravada na FIRJAN, em dezembro 2007, e no XXII Congresso da ABMP, em abril de 2008);
- Francisco de Assis Oliveira Azevedo – Diretor Executivo do Instituto Camargo Correa (palestra gravada no XXII Congresso da ABMP em abril de 2008);
- Claudia Jeunon, da Assessoria de Responsabilidade Social– Federação da Indústria do Rio de Janeiro – FIRJAN (pesquisa em dezembro de 2007) .

Todos os contatos para estas entrevistas acima, com exceção da Petrobras e do Instituto Camargo Correa, foram facilitados pelo apoio do Núcleo de Responsabilidade Social Empresarial da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, através da Claudia Jeunon, da Assessoria de Responsabilidade Social– FIRJAN.

## APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO: PROMOTORES

Universidade Federal Fluminense  
Centro Tecnológico - Escola de Engenharia  
Mestrado Profissional em Sistemas de Gestão

Mestrando: Fernando Albano Carriço.

Orientadora: Dra. Ana Maria Kirschner

TÍTULO DA PESQUISA:

**“RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS EMPRESAS - CONTROVÉRSIAS E CONSENSOS EM TORNO DA DOAÇÃO AO FUNDO DA INFÂNCIA E DO ADOLESCENTE “**

1. O ECA dá ao Conselho competência para deliberar sobre as políticas públicas, de atendimento aos direitos da criança e do adolescente e pelo controle dessas ações. (Art 88 II). Estariam os Conselhos aptos para exercerem tais competências? Pode justificar?

2. O Art. 71. da Lei 4322/64 diz que “Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. Por sua vez o Art. 74. diz “A lei que instituir **fundo especial** poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente. A proteção integral à criança e ao adolescente tem prioridade no atendimento previsto no ECA; já não seria motivo para abrir uma discussão para dar ao Fundo dos Direitos uma categoria especial, permitindo desta forma a doação direcionada?

3. Via de regra as empresas selecionam Conselhos no entorno das suas unidades produtivas alegando que desejam atender a demandas das comunidades locais, caso contrário preferem não repassar. Outras pedem ao Conselho que apresentem até três projetos prioritários para o Município, com a devida justificativa e no caso de ser aceita e estar compatível com a verba orçada, a doação será direcionada a tais projetos. Outras desejam acompanhar o andamento do projeto, razão pela qual fazem à doação direcionada. Mesmo nestas situações existe o impedimento ao repasse para o Fundo?

4. A empresa pode apresentar ao Conselho um projeto que foi devidamente avaliado, inclusive com a participação da comunidade interessada, para fins de análise e no caso de vir a ser deliberado receber doação através do Fundo?

5. Um grupo de empresários forma uma sociedade civil sem fins lucrativos com o objetivo voltado para a criança, pode ter assento no Conselho? No caso positivo, que vantagens estaria trazendo para o Conselho?

6. Em sua opinião o Conselho recebe recursos do Poder Executivo em valor insuficiente para cobrir as necessidades do seu plano de ação? Já se fez alguma pesquisa sobre o déficit na arrecadação do Fundo com recursos originados da receita municipal para cobrir o plano de ação?

7. Quais seriam os motivos que levam as empresas a praticarem a doação direcionada em sua opinião? Pode enumerar e justificar?

8. No município do Rio de Janeiro o Fundo está sem recursos para tocar a frente seu plano de ação, uma vez que não conta com recursos de doação de empresas. Já se fez alguma pesquisa sobre o resultado da arrecadação dos Fundos, inclusive do CONANDA, caso a doação direcionada vir a ser impedida?

9. Em sua opinião os conselheiros carecem de capacitação em termos planejamento e avaliação de projetos? Em caso positivo como a empresa poderia participar desta capacitação?

10. O conselheiro membro da sociedade civil não é remunerado, logo só pode dedicar uma parte do seu tempo de trabalho para diagnosticar, planejar, fiscalizar as demandas da criança. Este fato pode resultar em uma submissão ao Poder Executivo, na medida em que seus conselheiros recebem salário e licença para atuar no Conselho. Qual a sua opinião sobre isto?

11. Qual a sua posição frente ao contingenciamento de verbas do orçamento devidamente aprovado e que seriam destinadas para a criança? Criar mecanismo de lei para obrigar que um percentual mínimo do orçamento seja destinado a criança e ao adolescente seria uma saída para o problema? As duas situações não deveriam ser consideradas contrárias ao que determina a Constituição e o ECA : atendimento prioritário?

12. A obrigação dos entes federados de destinar recursos para o FIA, inclusive, obedecendo ao cronograma físico e financeiro do plano de aplicação do Conselho é fiscalizado pelo Ministério Público? Alguns Conselhos reclamam que as Prefeituras demoram a repassar tais recursos, e nestes casos qual seria o papel do agente fiscalizador?

13. O Art. 260 § 2º do ECA determina que os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente fixarão critérios de utilização dos recursos ao Fundo da Infância e Adolescência, através de planos de aplicação, para projetos de incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente, órfãos ou abandonado, na forma do disposto no art. 227, § 3º, VI, da Constituição Federal. Os Conselhos observam esta determinação do ECA?



## **APÊNDICE C - QUESTIONÁRIO: CONSELHO**

Centro Tecnológico  
Escola de Engenharia  
Mestrado Profissional em Sistemas de Gestão

Mestrando: Fernando Albano Carriço  
Orientador: Ana Maria Kirschner

TÍTULO DA PESQUISA:

**“RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS EMPRESAS - CONTROVÉRSIAS E CONSENSOS EM TORNO DA DOAÇÃO AO FUNDO DA INFÂNCIA E DO ADOLESCENTE “**

### **QUESTIONÁRIO.**

1. O programa de investimento social da empresa contribui na implementação de políticas públicas na área da infância e adolescência do município?
2. O gestor da empresa consulta o Conselho quando da formulação do programa investimento social em prol da infância, sem o incentivo fiscal da doação ao Fundo?
3. Na opinião do Conselho, a empresa está preocupada investir recursos próprios ou com incentivo fiscal em programas e projetos que visem qualificar a aplicação de medidas sócio-educativas, incentivar a guarda e a adoção, por exemplo, ou há uma preferência por projetos na educação?
4. Os projetos são previamente analisados e as instituições responsáveis pela execução certificados pelo Conselho? O Conselho realiza Edital Público para convocar instituições a apresentarem propostas para execução dos programas aprovados para a garantia dos direitos da criança e do adolescente?
5. O Conselho permite que a empresa ao fazer o repasse para o Fundo possa escolher um projeto específico? Justifique em caso positivo ou negativo.

6. Campanhas promovidas pelas federações industriais e de comércio, a exemplo da promovida pela FIRJAN, que visam incentivar pessoas físicas e jurídicas a fazer doações para o Fundo têm alcançado resultado junto a empresas? Estas campanhas dão visibilidade e fortalecem os Conselhos na execução dos projetos da municipalidade?

8. Como é feita a fiscalização da instituição e a prestação de contas do repasse? Qual a participação do Ministério Público?

7. O Conselho vai à empresa para apresentar uma proposta, um programa de investimento social para ser executado com recursos de repasse ao Fundo? Ou a empresa busca o Conselho para realizar o repasse?

8. O Conselho apresenta para a empresa um diagnóstico da situação da criança no Município? E a partir do diagnóstico que medidas estão sendo executadas para um melhor atendimento do sistema de garantia dos direitos? E que investimentos são necessários ainda implementar? Justifique a razão desta ação e em caso contrário, mostre o motivo para tal.

9. A empresa com base na linha do seu programa de investimento social (erradicação do emprego de mão de obra infantil, por exemplo) sugere ao Conselho incentivar projetos neste sentido?

10. Os projetos aprovados pelo Conselho seguem um roteiro de elaboração e acompanhamento: justificativa, objetivo geral, objetivo específico, metodologia e metas a serem alcançadas, seguindo um cronograma de trabalho?

11. No caso do Conselho permitir a prática da empresa exercer escolha do projeto, o Conselho reserva um percentual do valor para aplicação em outros projetos sociais? Em caso positivo, qual o percentual?

12. A empresa que repassa recursos tem interesse em acompanhar o desenvolvimento das ações do Conselho? De que forma este acompanhamento é realizado?

13. O Conselho dispõe de uma estrutura de pessoal suficiente para atender ao seu programa de trabalho?
14. O Conselho apresenta aos seus investidores um relatório de acompanhamento da implementação das suas ações e projetos?
15. O Conselho tem a prática de promover reuniões com as empresas que repassam para o Fundo com o objetivo de dar conhecimento de suas ações e com isto manter o interesse em novas doações?
16. A empresa tem possibilidade de acompanhar o projeto através de visita de fiscalização nas instituições credenciadas pelo Conselho e responsáveis pela execução destes projetos?
17. Como o Conselho avalia a forma de fiscalização do Ministério Público na aplicação dos recursos doados ao Fundo? Como o Conselho avalia a forma de fiscalização do Ministério Público na implementação dos projetos com recursos captados através de repasse ao Fundo?
18. O Conselho participa de programas de fortalecimento e capacitação dos seus membros, a exemplo do Pró-Conselho?
19. O Conselho pede para a empresa apoio técnico para implementação de projetos sociais independente da doação ao Fundo?
20. O Conselho cria uma relação de parceria com a empresa para a implementação de melhorias da situação da criança no Município?

## APÊNDICE D - QUESTIONÁRIO: EMPRESA

Universidade Federal Fluminense  
Centro Tecnológico  
Escola de Engenharia  
Mestrado Profissional em Sistemas de Gestão

Mestrando: Fernando Albano Carriço  
Orientadora: Dra. Ana Maria Kirschner

TÍTULO DA PESQUISA:

**“RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS EMPRESAS - CONTROVÉRSIAS E CONSENSOS EM TORNO DA DOAÇÃO AO FUNDO DA INFÂNCIA E DO ADOLESCENTE”**

Questionário da Pesquisa

1. O repasse (doação) ao Fundo faz parte de uma estratégia da empresa de anualmente doar 1% do valor do imposto de renda para dar continuidade às políticas públicas do sistema de garantia dos direitos da criança no município de interesse?
2. Qual o critério para o repasse para o Fundo?
3. Qual o critério para a escolha do Conselho que vai receber o repasse ao Fundo?
4. A empresa após pré-selecionar o Conselho para repassar recursos ao Fundo, envia uma carta solicitando que apresente um diagnóstico do município e projetos relevantes para transformar a realidade da criança e do adolescente?
5. O Conselho vem à empresa para apresentar uma proposta, um programa de investimentos sociais para ser executado com recursos de repasse ao Fundo? Ou a empresa busca o Conselho para realizar a doação?

6. A empresa faz repasse para mais de um Conselho?
7. A escolha do Conselho pauta por interesses de relacionamento da empresa com o município?
8. O Conselho apresenta um diagnóstico da situação da criança no seu município? E a partir do diagnóstico que medidas estão sendo executadas para um melhor atendimento do sistema de garantia dos direitos? E que investimentos são necessários ainda implementar?
9. A empresa julga ter o direito de escolher o programa ou o projeto apresentado pelo Conselho para realizar a sua doação, na medida em que o ato de doar é uma opção sua? A empresa direciona sua doação ao Fundo?
10. A empresa com base nas linhas do seu programa de investimento social (erradicação do emprego de mão de obra infantil, por exemplo) sugere ao Conselho incentivar projetos neste sentido?
11. O Conselho defende a relevância dos seus projetos para atender às demandas das crianças e adolescentes do município através de propostas que apresentem objetivos, metodologia e metas a serem alcançadas, seguindo um cronograma de trabalho?
12. A empresa faz o repasse para o Fundo para um determinado projeto e o Conselho reserva um percentual do valor para aplicação em outros projetos sociais?
13. A empresa tem interesse em acompanhar o desenvolvimento das ações do Conselho?
14. O recibo dado em função do depósito no Fundo é suficiente para a empresa poder acompanhar o desenvolvimento das ações do Conselho no encaminhamento dos projetos?

15. A empresa utiliza um instrumento jurídico com o Conselho onde fica estabelecido um plano de trabalho a ser desenvolvido com os recursos doados ao Fundo?

16. No caso do Conselho realizar um edital público para que instituições apresentem propostas para execução de projetos com recursos doados ao Fundo, a empresa toma conhecimento desta ação e dos resultados alcançados?

17. A empresa no exercício da sua responsabilidade social ao doar acredita ter também o direito de acompanhar a aplicação dos recursos pelo Conselho para os fins a que se destinam?

18. A empresa tem quantos empregados e destes quantos estão na área de projetos sociais? O número de empregados é suficiente para atender ao programa de investimentos sociais da empresa, inclusive os realizados através de repasse ao Fundo?

19. A empresa recebe do Conselho relatório de acompanhamento da implementação do projeto?

20. A empresa participa de reuniões convocadas pelo Conselho para conhecer o andamento do projeto?

21. A empresa acompanha o projeto através de visita de fiscalização nas instituições credenciadas pelo Conselho e responsáveis pela execução destes projetos?

22. A empresa tem condições de saber se o projeto selecionado é executado dentro do cronograma previamente apresentado pelo Conselho?

23. No caso do Conselho que não executa os projetos de acordo com a sua proposta inicial para captar recursos para o Fundo, é excluído para uma nova doação ao Fundo?

24. A auditoria da empresa cobra os resultados da doação ao Fundo em termos de um projeto social?

25. Como a empresa avalia a forma de fiscalização do Ministério Público na aplicação dos incentivos fiscais relativos à doação ao Fundo?
26. A empresa tem tido problemas na Secretaria da Receita Federal (SRF) em função do repasse ao Fundo com o incentivo fiscal? O Conselho comunica à SRF o repasse recebido no Fundo?
27. A empresa participa de programas de fortalecimento dos Conselhos e capacitação dos seus membros, a exemplo do Pró-Conselho?
28. O Conselho promove junto aos seus investidores (doadores) reuniões para mostrar avanços, problemas, desafios para desenvolver os objetivos e alcançar as metas de seus projetos?
29. O Conselho pede para a empresa apoio técnico para implementação de projetos sociais independente da doação ao Fundo?
30. A empresa cria com o Conselho uma relação de parceria para desenvolver melhorias da situação da criança no município?
31. As campanhas para promover doações aos Fundos, promovidas pelo GIFE, ABRINQ, ETHOS, GRUPO GERDAU, FIRJAN entre outras instituições, influenciam a decisão da empresa em repassar recursos para o FIA?
32. Na opinião da empresa, tais campanhas estão intensificando, sensibilizando e instrumentalizando os diversos segmentos da sociedade para a compreensão e importância do Fundo?
33. As campanhas para captação de recursos para o Fundo, uma vez realizadas, devem ser seguidas de prestação de contas, divulgando os resultados e impactos verificados em função da situação da criança e do adolescente da comunidade?

34. Na escolha do Conselho a receber a doação ao Fundo o IDH é um indicador usado na seleção do município?

35. A empresa na seleção do Conselho considera os municípios citados na Rota de Prostituição Infantil da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República?

36. Qual a importância da doação ao Fundo para o Balanço Social da empresa? O Balanço apresenta os resultados sociais alcançados nos projetos implementados pelos Conselhos?

37. A empresa estimula seus empregados a doarem 6% do imposto de renda devido para o Fundo?

38. Qual a importância da doação ao Fundo no programa de investimento social da empresa?

39. A empresa utiliza o incentivo fiscal do imposto de renda para patrocinar projetos culturais?



# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)