UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL

ELISÂNGELA MARIA MARCHESI

O CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANCA E DO ADOLESCENTE NO MUNICIPIO DE CARIACICA: DISCUTINDO AS PRIORIDADES DO FINANCIAMENTO.

VITÓRIA
2008

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

ELISÂNGELA MARIA MARCHESI

O CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANCA E DO ADOLESCENTE NO MUNICIPIO DE CARIACICA: DISCUTINDO AS PRIORIDADES DO FINANCIAMENTO.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.
Orientador: Prof. Dr. Reinaldo Antonio Carcanholo.

VITÓRIA
2008

ELISÂNGELA MARIA MARCHESI

O CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANCA E DO ADOLESCENTE NO MUNICIPIO DE CARIACICA: DISCUTINDO AS PRIORIDADES DO FINANCIAMENTO.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.

COMISSÃO EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Reinaldo Antonio Carcanholo
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientador

_____

Profª. Drª. Márcia Siqueira Smarzaro
Universidade Federal do Espírito Santo

_____

Profª. Drª. Elizabeth Maria Andrade Aragão
Universidade Federal do Espírito Santo

AGRADECIMENTOS

A Deus, ser soberano, renovador de minhas energias e guia de meus passos.

A minha mãe, fonte inesgotável de força e fé.

Aos mestres, em especial ao meu orientador Reinaldo pelo carinho e paciência.

Aos amigos do Mestrado, em especial a Inez, Maristela, Marlon, Keley e Dani pelos muitos momentos de alegria, debates calorosos, reuniõezinhas etc.

Às amigas Juliana e Fabiola por terem compartilhado comigo as alegrias e tristezas dessa caminhada e por me proporcionarem grande aprendizado.

À amiga Leia pela força, pelo ombro e pelas saídas da rotina.

Às amigas Lelê, Beta, Fefa e Papaula por compreenderem minha ausência constante, pelo encorajamento contínuo e por terem proporcionado tantas alegrias nos raros momentos de nossos encontros. Viva a CONFRA!

Aos queridos alunos por ajudar a cada instante na construção da minha vida profissional e pessoal.

Obrigada a todos!

O Sobrevivente

Impossível compor um poema a essa altura da evolução da humanidade.
Impossível escrever um poema - uma linha que seja - de verdadeira poesia.
O último trovador morreu em 1914.
Tinha um nome de que ninguém se lembra mais.

Há máquinas terrivelmente complicadas para as necessidades mais simples.
Se quer fumar um charuto aperte um botão.
Paletós abotoam-se por eletricidade.
Amor se faz pelo sem-fio.
Não precisa estômago para digestão.

Um sábio declarou a *O Jornal* que ainda falta
muito para atingirmos um nível razoável de
cultura. Mas até lá, felizmente, estarei morto.

Os homens não melhoram
e matam-se como percevejos.
Os percevejos heróicos renascem.
Inabitável, o mundo é cada vez mais habitado.
E se os olhos reaprendessem a chorar seria um segundo dilúvio.
(Desconfio que escrevi um poema.)

Carlos Drummond de Andrade

RESUMO

Aborda a política social para criança e adolescente, tendo sido escolhido como recorte para análise o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Cariacica (Comdcac), município do Estado do Espírito Santo. Pondera a atuação dos conselheiros na definição de prioridades e no financiamento das políticas para criança e adolescente, considerando a heterogênea composição concernente a esses conselheiros. Nota que a década de 1980 é marcada por um período de forte mobilização dos movimentos sociais, impulsionando o processo de redemocratização do Estado brasileiro. Esse processo de mobilização fez promulgar a Constituição Federal de 1988 que trouxe novas formas de interlocução entre poder público e sociedade civil, inovando inclusive no trato das políticas sociais. A política social passou a ser dever do Estado e direito do cidadão. A Carta Magna também inova ao trazer, enquanto diretrizes da política social, a descentralização política, administrativa e financeira com a participação da sociedade civil no exercício do controle social. Destarte, um dos canais criados para o diálogo entre poder público e sociedade civil na definição das políticas sociais, bem como para a execução e fiscalização das mesmas, é os Conselhos de Direitos. Em 1990, quando é promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (Ecriad), criança e adolescente passam a ser considerados sujeitos de direitos e prioridade absoluta nas ações. Nesse mesmo momento, é regulamentada a criação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, assim como a criação dos Fundos da Infância e Adolescência, mecanismo que tem por objetivo garantir os recursos para a execução da política, além de assegurar que as prioridades elencadas pelos mencionados conselhos não fiquem subordinadas à liberação de recursos por parte do poder público, uma vez que os recursos que compõem os fundos são geridos diretamente pelos conselhos. O que se propunha era dar maior autonomia aos conselhos e também transparência ao processo de financiamento da política. A partir de então, sociedade civil e poder público passaram a deliberar, normatizar e fiscalizar as ações para o segmento criança e adolescente. Embora esses espaços tenham sido instalados a partir de 1991 por todo o território brasileiro, sua ação ainda se mostra incipiente no controle das políticas sociais. O desconhecimento acerca das atribuições do conselheiro se apresenta como um dos

maiores entraves à efetivação desses espaços. Vale crer no forte papel da sociedade civil organizada no processo de construção da democracia participativa. Porém, igualmente importa entender que existem outros espaços de participação. É preciso também ampliar o debate sobre as atribuições da sociedade civil dentro de espaços como os Conselhos de Direitos.

Palavras-chave: Sociedade civil. Política social. Conselho.

ABSTRACT

It addresses the social policy for children and adolescents, having been chosen as the cut to analyze Municipal Council Rights of the Child and Adolescent of Oakdale (Comdcac), municipality of the state of Espirito Santo. It ponders the role of advisers in defining priorities and in the funding of the policies for children and adolescents, considering the heterogeneous composition relative to those advisers. Note that the 1980s is marked by a period of strong mobilization of social movements, triggering the process of re-democratization of the Brazilian state. This process of mobilization enacted the Federal Constitution of 1988 that brought new forms of dialogue between public authorities and civil society, inclusive in dealing innovating social policies. Social policy became the duty of the state and the right of the citizen. The Magna Carta also innovates to bring as guidelines of social policy, the decentralization policy, administrative and financial with the participation of civil society in the exercise of social control. Thus, one of the channels created for the dialogue between public authorities and civil society in defining social policies, as well as for its execution and inspection, is the Councils of Rights. In 1990, when it enacted the Statute of the Child and Adolescent (Ecriad), children and adolescents were considered subjects of rights and absolute priority in their actions. At the same time, it regulated the establishment of Councils of Rights of the Child and Adolescent, as well as the creation of the Infancy and Adolescent Funds, a mechanism which aims to ensure the resources for policy execution, beyond the assurance that the priorities listed by the mentioned councils are not subordinated to the release of resources from the public power, since the resources that comprise the funds are managed directly by the councils. What was proposed is to give greater autonomy to the councils and also transparency to policy financing. Since then, civil society and public authorities began to act, standardize and supervise the actions for the child and adolescent segment. Although these spaces have been installed since 1991 throughout the Brazilian territory, their action still shows incipient in the control of social policies. The ignorance about the role of the adviser presents itself as one of the biggest obstacles to the realization of these spaces. It is worth believing in the strong role of organized civil society in the process of building participative

democracy. However, it is equally important that there are other spaces for participation. It is also necessary to expand the discussion on the roles of civil society in areas such as the Councils of Rights.

Keywords: civil society. Social policy. Councils

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Participação 2006: Titulares.....	91
Gráfico 2 –	Participação 2006: Suplentes.....	92
Gráfico 3 –	Participação 2007: Titulares.....	92
Gráfico 4 –	Participação 2007: Suplentes.....	93

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Saldo do FMIA.....	94
Quadro 2 –	Receita gerada através de doação, multas e rendimentos financeiros.....	95
Quadro 3 –	Projetos financiados com os recursos do FMIA.....	98
Quadro 4 –	Papel do conselheiro.....	102
Quadro 5 –	Resultados, avanços e impasses do FMIA.....	110

LISTA DE SIGLAS

Amucabuli – Associação de Mulheres Unidas de Cariacica Buscando Libertação

APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CBIA – Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência

Comasc – Conselho Municipal de Assistência Social

Comdcac – Conselho Municipal dos Diretos da Criança e do Adolescente de Cariacica

Conanda – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CVRD – Companhia Vale do Rio Doce

DRU – Desvinculação de Receitas da União

DNCr – Departamento Nacional da Criança

Ecriad – Estatuto da Criança e do Adolescente

EUA – Estados Unidos da América

FEBEM – Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIA – Fundo para a Infância e Adolescência

FMI – Fundo Monetário Internacional

FMIA – Fundo Municipal para a Infância e Adolescência

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

Funabem – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IESBEM – Instituto Espírito-Santense do Bem-Estar do Menor

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

IR – Imposto Renda

ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MP – Ministério Público

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONGs – Organizações Não-Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Atenção a Criança

PPA – Plano Plurianual

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB – Produto Interno Bruto

PMC – Prefeitura Municipal de Cariacica

PT – Partido dos Trabalhadores

SAM – Serviço de Assistência a Menores

Sejuc – Secretaria de Justiça e Cidadania

Senai – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

Sesc – Serviço Social do Comércio

Sesi – Serviço Social da Indústria

TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

UFES – Universidade Federal de Espírito Santo

SUMÁRIO

1	**INTRODUÇÃO**.....	17
2	**ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES ACERCA DA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL**.....	27
2.1	SOCIEDADE CIVIL: SUA INTERLOCUÇÃO COM O ESTADO.....	29
2.2	A SOCIEDADE CIVIL E DESCENTRALIZAÇÃO.....	39
3	**A POLÍTICA SOCIAL E SUA INTERFACE COM A POLÍTICA ECONÔMICA**.....	49
3.1	POLÍTICA SOCIAL: SUA EMERGÊNCIA E DESENVOLVIMENTO.....	49
3.2	A POLÍTICA SOCIAL NO ESTADO BRASILEIRO.....	55
3.3	A POLÍTICA SOCIAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL.....	58
3.4	A POLÍTICA ECONÔMICA E SEUS EFEITOS NA POLÍTICA SOCIAL..	60
4	**A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE ATENÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NO BRASIL**.....	67
4.1	A CRIANÇA E O ADOLESCENTE ANTES DE 1990.....	67
4.2	A POLÍTICA PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE APÓS A DÉCADA DE 1990.....	76
4.3	A POLÍTICA PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE EM CARIACICA.....	83
5	**O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA PARA A CRIANÇA E PARA O ADOLESCENTE NO MUNICÍPIO DE CARIACICA**.....	85
5.1	RECURSOS DISPONÍVEIS E EXECUTADOS.....	94
5.2	O PAPEL DOS CONSELHEIROS E SUA REPRESENTAÇÃO.....	101
5.3	RESULTADOS, AVANÇOS E IMPASSES ALCANÇADOS COM O CONSELHO E O FMIA.....	109

6	**CONSIDERAÇÕES FINAIS**.....	114
	REFERÊNCIAS.....	117
	ANEXOS.....	121

1 INTRODUÇÃO

A temática geral deste trabalho é a política social para a criança e para o adolescente, tendo sido selecionado como recorte para análise o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Cariacica (Comdcac), cidade do Estado do Espírito Santo. A pesquisa tem como objetivo analisar a atuação dos conselheiros na definição de prioridades e no financiamento das políticas para criança e adolescente, levando em conta a heterogênea composição concernente a esses conselheiros.

Este estudo se inscreve na linha de pesquisa que apresenta o tema “Políticas Sociais, subjetividade e movimentos sociais” do Mestrado em Política Social da Universidade Federal de Espírito Santo (UFES).

A escolha pelo tema deve-se, antes de tudo, pela inserção desta pesquisadora, Elisângela Maria Marchesi**,** na área temática criança e adolescente em trabalhos anteriores, uma vez que ao ingressar na universidade, no curso de Serviço Social, houve o interesse no estudo e aprofundamento da questão. Chegado o período de estágio supervisionado, foi selecionado um que propiciava maior aproximação dessa realidade. Então, realizando estágio na área, foi possível aprofundar o conhecimento sobre a temática criança e adolescente e os avanços obtidos nessa esfera após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Ecriad). Dessa forma, houve o desejo de desenvolver o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) a partir da vivência no campo de estágio. Com o ingresso no Mestrado em Política Social, também ocorreu a decisão de dar continuidade aos estudos na área.

A partir da década de 1980, ganha relevância no cenário nacional o movimento em prol da defesa dos direitos da criança e do adolescente e a busca por uma concepção de infância que considere esse segmento como sujeito de direitos. Não só o movimento em prol da defesa dos direitos da criança e do adolescente ganha o cenário nacional, mas também vários movimentos sociais que clamavam por um Estado democrático e por espaços de participação da sociedade civil.

A Constituição Federal Brasileira promulgada em 1988 é tida como marco legal ao institucionalizar espaços de participação paritários entre Estado e sociedade civil na gestão das políticas sociais.

A partir desse contexto, ocorre uma disseminação por todo o território brasileiro da criação dos chamados Conselhos de Direitos ou Conselhos Gestores ou de Políticas:

> Consolidou-se na sociedade brasileira a percepção de que os conselhos municipais constituem instrumentos de democratização da gestão pública local e de aumento da eficiência e da efetividade das políticas sociais setoriais, e, por essa razão, assistimos à sua disseminação no território nacional (SANTOS; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p. 11).

Acontece então, a partir da década de 1990, a implantação dos respectivos conselhos por todo o território nacional. Vale lembrar que a história das políticas sociais no Brasil é fortemente marcada pelo clientelismo, autoritarismo e assistencialismo. Assim, os conselhos emergem como um espaço de negociação entre as demandas dos trabalhadores e do capital, um espaço de disputa de posições, de disputas políticas e ideológicas. Surgem como um espaço no qual novos atores entram em cena na busca pela efetivação da descentralização e da participação dentro do aparelho de Estado.

No entanto, junto à criação dos conselhos foi regulamentada também a criação dos fundos especiais. Essa iniciativa teve como estratégia a descentralização financeira e a garantia de que esses espaços realmente fossem deliberativos e de participação da sociedade civil na gestão das políticas sociais. Porém, o que não se pode deixar de mencionar é que a década de 1990 assinala o início da expansão desses espaços de participação ao mesmo passo que marca o início da reforma neoliberal executada pelo Estado brasileiro. Assim, o Estado, ao mesmo tempo em que vive o processo de ampliação dos espaços de participação e assume uma postura, dentro dos marcos legais, de se responsabilizar pela execução do sistema de proteção social brasileiro, adota como cartilha de governo o ideário neoliberal. E como aponta Behring (2006), o Estado passa a operar uma contra-reforma, ao passo que começa a se organizar, se ajustar de forma a atender às exigências dos organismos internacionais. Nesse sentido, uma outra direção, tanto econômica como política e

social, é adotada no Brasil, sendo contrária àquela que foi amplamente debatida e regulamentada na Constituição Federal de 1988.

A criação dos espaços de descentralização e participação também se inscreve na agenda liberal, porquanto esses espaços são considerados como uma forma de reorganização do Estado, o que possibilita a descentralização e o apelo ao protagonismo da sociedade junto a um Estado que cada vez mais minimiza sua intervenção no social. Os “desajustes” causados pela globalização liberal passam a ter seu enfrentamento transferido para a sociedade civil (SANTOS; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004).

Os fundos (descentralização dos recursos financeiros), como instância de descentralização política-administrativa, passam também a enfrentar os efeitos do ajuste neoliberal devido à política social ter seu orçamento reduzido, pois uma das saídas para o ajuste fiscal, apontado pelo Estado, é o corte nos gastos públicos sociais, já que esses gastos eram considerados como geradores do déficit do Estado (SOARES, 2002).

Com a promulgação da Constituição de 1988 e, posteriormente, das leis complementares, como o Ecriad, a política social passa a ser orientada pelo conjunto articulado entre Conselho de Direitos, Planos de Ação e os fundos. Os fundos especiais e, no nosso caso, o Fundo Municipal da Infância e Adolescência (FMIA), constituem uma conta financeira composta por recursos provenientes de doações de pessoas físicas e jurídicas, do orçamento municipal, do repasse de fundo para fundo, ou seja, dos fundos federal e estadual para os municipais da Criança e do Adolescente, como também de multas por infrações ao regulamentado no Estatuto. Uma vez dotados no FMIA, esses recursos só podem ser empregados para a realização de políticas para a criança e o adolescente, conforme estabelecido pelo Conselho de Direitos municipal através de seu Plano de Ação.

Sendo assim, este estudo tem como objetivo a análise da atuação dos conselheiros na definição de prioridades e no financiamento da política para a criança e o adolescente do município de Cariacica.

A pesquisa foi desenvolvida junto ao Comdcac, no período de janeiro de 2005 a janeiro de 2008. A escolha por esse conselho deve-se ao fato de que a história de Cariacica é marcada por inúmeros governos autoritários e uma forte presença de políticas de cunho assistencialista. Acrescenta-se ainda que pela primeira vez o município é administrado por um prefeito de um partido de esquerda – a administração da prefeitura cabe ao Partido dos Trabalhadores (PT) durante o período de janeiro de 2005 a dezembro de 2008.

Os objetivos específicos deste trabalho são: identificar a perspectiva dos conselheiros sobre seu papel na definição das prioridades, na deliberação e na fiscalização da execução das mesmas; descrever os resultados, avanços e impasses trazidos pelo FMIA, tendo em vista os recursos disponíveis anualmente; identificar as ações previstas nos Planos de Ação e as ações realizadas e, por fim, avaliar em que medida a perspectiva dos diferentes conselheiros corresponde aos resultados concretos das ações realizadas.

O debate em torno da política social, seja ela de qual segmento for, é sempre um debate procedente da relação entre Estado e sociedade civil, e a política social, por sua vez, será resultado da correlação de forças dentro do campo político, social, econômico e também cultural. Nesse caso, pensar no financiamento da política social para o segmento da criança e do adolescente é também levar em conta a incompatibilidade entre o que preconiza a lei e o que realiza a política de ajuste fiscal, que cada vez mais corta os investimentos na área social.

Esta pesquisa visa não só ao estudo do financiamento da política para a criança e adolescente no município de Cariacica, como também pretende contribuir com o conselho, visto que as conclusões ao final do estudo poderão fornecer elementos para ampliar e mesmo fortalecer sua ação no que tange ao cumprimento do disposto em lei. Observa-se que o embate entre sociedade civil e Estado vem se perdurando há algum tempo. As disputas pelo poder, pela ampliação dos espaços de participação e pelo fim do Estado centralizador são algumas das características que aparecem na relação entre sociedade civil e Estado. Diante disso, este estudo procura atualizar o debate em torno dessa relação a fim de cooperar para o fortalecimento dos conselhos.

Não se deseja, neste trabalho, depositar todas as expectativas no papel do conselho como responsável pela ampliação dos espaços de participação política e nem como o único órgão responsável por pressionar que o poder público garanta junto ao orçamento os recursos necessários para a efetivação das prioridades elencadas. Convém entender que o conselho constitui um importante instrumento, mas por si só não basta para efetivar a democracia de forma ampliada.

Pensar no financiamento da política social é pensar em uma relação permeada pelo interesse de diferentes grupos, entre eles o Estado, a sociedade civil e o mercado. Segundo Wanderley, essa relação pode ser entendida da seguinte maneira:

> Quer no Estado, no mercado e na sociedade civil, tanto por parte das elites e classes dominantes e hegemônicas, quanto dos demais setores sociais, sempre houve lutas intra e inter, ora pela conservação de interesses corporativos e pela manutenção da ordem social, ora para modificar a realidade; porém, apesar da retórica e aplicação de planos de desenvolvimento ambiciosos quase sempre frustrados, foi implantada a industrialização e vingaram algumas etapas da modernização, pouquíssimo se conseguiu no sentido de conquistar e consolidar a cidadania e a democracia no país, prevalecendo na vida política nacional os traços desvirtuadores de autoritarismo, fisiologismo e clientelismo, patrimonialismo, corrupção institucionalizada (WANDERLEY, 1999, p. 110).

Destarte, neste estudo serão consideradas as especificidades de diferentes instâncias – do Estado e da sociedade civil. A intenção é não sobrepor, nem supervalorizar uma ou outra instância, mas buscar a sua inter-relação, as suas relações contraditórias dentro do processo de discussão e financiamento da política. Para efeitos desta pesquisa serão abordados alguns conceitos e idéias sobre Estado e sociedade civil e como estes se relacionam.

Interessa dizer que esta pesquisa é do tipo exploratória, no qual seu foco é mais aberto e, assim, possibilita a compreensão de fenômenos mais complexos pouco sistematizados e passiveis de perspectivas diversas de interpretação, tanto do ponto de vista teórico, como social, técnico ou histórico (VASCONCELOS, 2004).

Nesse sentido, faz-se uma abordagem qualitativa, pois ela permite “trabalhar com o significado atribuído pelos sujeitos aos fatos, relações, práticas e fenômenos sociais: interpretar tanto as interpretações e práticas quanto as interpretações das práticas” (DESLANDES; ASSIS, 2002, p. 197). Além disso, a abordagem qualitativa também

admite uma observação dos fatos reais, cotidianos, considera a interação dinâmica entre o sujeito e o objeto do conhecimento, bem como busca o significado da ação social a partir do ponto de vista dos sujeitos envolvidos na pesquisa (DESLANDES; ASSIS, 2002).

A coleta de dados foi realizada através da pesquisa documental. Muito utilizada na pesquisa social, compreendeu o levantamento dos documentos do conselho, tais como atas e pautas de reuniões, leis, resoluções, plano de ação, plano de aplicação etc., que tenham:

> [...] o potencial de informar e estruturar as decisões que as pessoas tomam diariamente e a longo prazo; eles também constituem leituras particulares dos eventos sociais. Eles nos falam das aspirações e intenções dos períodos aos quais se referem e descrevem lugares e relações sociais [...] (MAY, 2004, p. 205).

Ainda na coleta de dados, foram observados o período e o contexto em que cada documento foi produzido, assim como quem foi o autor e qual o objetivo do documento. Após a coleta dos dados documentais, foi organizada uma ficha com as evidências coletadas.

É preciso ressaltar que ao realizar a pesquisa documental não se obteve muito sucesso. Existe muita dificuldade para o acesso aos documentos, uma vez que a rotatividade dos funcionários é muito grande dentro do conselho e nem sempre as pessoas sabiam informar onde estavam os documentos. Foi possível acessar as atas e resoluções mais recentes, entretanto isso não ocorreu com a documentação referente ao ano de 2005.

Uma outra técnica que também foi utilizada para a coleta de dados é a entrevista semi-estruturada. Esta segue um roteiro de perguntas, todavia o entrevistador tem liberdade para adentrar mais a fundo em algumas questões, assim como não há rigidez nas perguntas e o entrevistado também pode ficar mais livre para responder (MAY, 2004). As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas. Depois da fase de análise dos dados, o conteúdo das fitas foi removido.

A lei de criação do conselho prevê eleições para presidente e vice-presidente a cada três anos. Foram considerados como sujeitos desta pesquisa os conselheiros que compuseram o conselho durante o período de janeiro de 2005 a janeiro de 2008 e que participaram da elaboração do Plano de Ação, bem como de sua execução e avaliação.

No início do desenvolvimento deste estudo, delimitou-se o período de análise de janeiro de 2005 a janeiro de 2008. Contudo, em agosto de 2007, houve a aprovação de uma nova lei que regulamentava o processo de implantação e eleição dos Conselhos Tutelares. No ato da aprovação dessa lei, a mesma revogou a lei nº 2199/91 de criação do Comdcac. De tal modo, legalmente o Comdcac deixou de existir até dezembro de 2007 quando foi aprovada uma nova lei e realizado um novo processo de eleição no conselho. Embora tenha legalmente existido até agosto de 2007, os conselheiros continuaram a se encontrar para discutir e elaborar o novo projeto de lei para regulamentar a criação do conselho.

O Comdcac é composto por dez membros, sendo cinco representantes da sociedade civil, na figura das entidades que estão registradas no conselho há pelo menos dois anos e que tenham em seu objeto de atuação a defesa e a promoção dos direitos da criança e do adolescente, e cinco membros do poder público, sendo representados pelas Secretarias Municipais de Ação Social, Saúde, Educação, Planejamento e Procuradoria Jurídica (CARIACICA, 1991). A sociedade civil, no período de realização da pesquisa, estava representada pelas seguintes entidades: Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), Cáritas Arquidiocesana, Pastoral da Criança, Obra Social Cristo Rei e Educandário Alzira Bley.

Foi feita entrevista com oito dos dez membros que compõe o Conselho de Direitos de Cariacica. Não foi possível realizar entrevista com dois conselheiros representantes do poder público. Um deles por não comparecer ao local marcado para a realização da entrevista por duas vezes e, depois dos desencontros, não mais haver sucesso no contato. Quanto ao outro representante do poder público, optou-se por não entrevistá-lo uma vez que sua participação nas reuniões era pequena em decorrência de seu elevado número de faltas.

Decidiu-se entrevistar ainda o gestor municipal do FMIA. Com isso, alcançou-se um total de nove entrevistas. Para promover a preservação da identidade dos entrevistados, todos foram denominados apenas como entrevistados, sendo diferenciados por números e representação. Também o gestor foi identificado dessa forma.

Para participar do processo de eleição do conselho, seja para votar ou ser votado, é necessário que a entidade esteja devidamente inscrita no Comdcac há pelo menos dois anos, assim como em dia com a documentação da instituição.

O conselho se reúne a cada mês para discutir questões relacionadas com a política para a criança e para o adolescente. Há um presidente e um vice-presidente. Possui uma secretaria geral como apoio técnico-administrativo. Em conformidade com o regimento interno do Comdcac, foram criadas comissões de trabalho com o objetivo de fiscalizar as entidades de atendimento à criança e ao adolescente e avaliar os projetos para financiamento das ações definidas como prioridades.

O roteiro das entrevistas foi elaborado com base na pesquisa documental. Esse roteiro passou por um pré-teste antes de sua utilização final. Existiram algumas dificuldades para o agendamento das entrevistas devido ao volume de trabalho dos conselheiros e também pelo processo de eleição que o conselho passou em dezembro de 2007.

Após a fase de coleta de dados e com eles já organizados, partiu-se para a etapa de análise desse material. Foi utilizada a análise de conteúdo, que consente uma análise crítica e dinâmica da linguagem. Nessa conjuntura, a mensagem, sendo ela escrita, oral, gestual ou mesmo o silêncio, tem na análise de conteúdo seu significado e sentido. A análise de conteúdo permite desvendar o significado de um objeto que pode ser compreendido e generalizado a partir de seu corpus de significação. Assim, na análise de conteúdo, as condições contextuais, entre elas as situações econômicas, sociais, políticas e culturais, também devem ser consideradas no processo de produção da mensagem (FRANCO, 2005).

Ao realizar a análise de dados, as categorias teóricas que estarão presentes, orientando essa análise, serão Estado e sociedade civil.

Importa destacar que a pesquisa foi desenvolvida tendo como premissa todos os preceitos éticos cabíveis. Sendo assim, contatou-se o Comdcac a fim de esclarecer/informar sobre a pesquisa, bem como para solicitar autorização para a realização de tal estudo. Também foi empregado um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, convidando o entrevistado a autorizar a realização da entrevista. Nesse termo, o entrevistado foi informado da garantia de seu anonimato, assim como do objetivo da pesquisa e da metodologia a ser adotada na mesma.

Do mesmo modo, firmou-se o compromisso de, ao final do estudo, disponibilizá-lo para o conselho.

Esta pesquisa está estruturada em capítulos.

O segundo capítulo expõe a interlocução do Estado com a sociedade civil. Considerando que a política social é um desenrolar da relação existente entre Estado e sociedade civil, a proposta é discutir como essa relação está organizada, de que forma essa correlação de forças aparece no campo das disputas políticas, econômicas e sociais.

O terceiro capítulo traça um panorama histórico da política social ao longo dos anos, compreendendo o período de 1930 até os dias atuais. Exibe como a política social foi conduzida pelo Estado brasileiro. Também aborda a forma como a política econômica foi administrada a partir da década de 1990 e como se dá a sua relação com a política social.

Já o quarto capítulo traz a construção histórica das políticas destinadas à criança e ao adolescente, bem como a instituição dos Conselhos de Direitos e dos fundos como instâncias para efetivação dessas políticas e para a garantia da participação da sociedade civil nesse processo de discussão e formulação das políticas.

No quinto capítulo são apontados os dados analisados a partir da realidade encontrada no Conselho de Direitos de Cariacica.

Ao final, são apresentadas as conclusões.

2 ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES ACERCA DA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

Estado e sociedade civil configuram uma relação dialética permeada por uma disputa de interesses antagônicos. Assim, conforme o contexto histórico e as pressões dos diferentes grupos, o Estado irá conduzir suas ações mediatizando esses conflitos. Já houve períodos no Brasil em que as decisões eram tomadas dentro do âmbito restrito do Estado, cuja finalidade era atender aos interesses dos grupos que controlavam o poder. Como nesse período a característica do Estado era de um Estado autoritário, a participação da sociedade civil organizada era muito pequena.

A partir de 1990, logo após a promulgação da Constituição de 1988, a relação entre Estado e sociedade civil é redefinida. Há, então, a abertura de espaços de participação em que a sociedade civil organizada poderá exercer um maior controle e também dialogar junto ao Estado quanto às ações realizadas.

Neste estudo, busca-se discutir a relação entre Estado e sociedade civil no Brasil concernente à política social, como o Estado e sociedade civil vão dialogar, executar, fiscalizar e financiar as políticas sociais.

Considerando que o processo de discussão a respeito da elaboração e também do financiamento da política social passa pela interlocução entre poder público e sociedade civil, necessário se faz compreender de que forma a sociedade civil vem ocupando os espaços no interior do Estado brasileiro e dialogando junto ao mesmo sobre a política social.

As reflexões assinaladas neste capítulo permitirão compreender e analisar o objeto de estudo em questão, uma vez que pensar no processo de financiamento da política social é entender o modo como o Estado tem atendido as demandas apresentadas pela sociedade civil organizada. Todavia, convém dizer que o processo de discussão da política social compreende um número heterogêneo de atores, bem como de projetos e de interesses. De tal modo, a negociação em torno

da elaboração, fiscalização e financiamento da política social engloba um grande jogo de disputas e interesses que são divergentes, destacando, inclusive, posicionamentos e ideologias contrárias dentro de um mesmo grupo.

Dessa forma, os interesses particulares se misturam aos interesses políticos, aos interesses públicos. O que deveria ser uma proposta de discussão de uma ação que visa um todo, um coletivo de sujeitos (usuários de determinada política), acaba se tornando uma disputa de interesses individuais. Tendo em conta o próprio objeto de investigação neste estudo, esses usuários possuem, enquanto canal de defesa de seus interesses, os Conselhos de Direitos, que possuem um caráter deliberativo de propor ações que visem a esse coletivo. No entanto, observa-se que mesmo sendo um canal de discussão de interesses coletivos, de discussão de uma política, muitas vezes a defesa gira em torno do interesse próprio, das necessidades imediatas de cada entidade, de cada secretaria.

Este capítulo pretende descrever e entender a relação entre Estado e sociedade civil, enfatizando o período posterior à década de 1990, quando, no Brasil, foi inaugurado o processo de descentralização política, administrativa e financeira.

Parte-se do pressuposto que Estado e sociedade civil possuem uma relação dialética e que as relações estabelecidas no interior desse Estado são permeadas por interesses políticos antagônicos, em que a correlação de forças existente vai movimentar e definir a tomada de ações. Conforme aponta Faleiros (2006), o Estado condensa, mediatiza e sintetiza as relações sociais segundo as correlações de força da sociedade civil. Porém, esse mesmo Estado também possui uma relação dialética com a economia, sendo, em alguns casos, determinado por esta e, em outros, determinante dessa relação econômica.

> O Estado não é um árbitro neutro, nem um juiz do bem-estar dos cidadãos. Nem é um instrumento, uma ferramenta nas mãos das classes dominantes, para realizar seus interesses. O Estado é uma relação social. Neste sentido, o Estado é um campo de batalha, onde as diferentes frações da burguesia e certos interesses do grupo no poder se defrontam e se conciliam com certos interesses das classes dominadas (FALEIROS, 2006, p. 52).

Para Nogueira (2005), pensar no Estado hoje é impossível sem considerar o processo de reestruturação socioprodutiva, a revolução tecnológica, a transformação do trabalho e a mundialização do capital que trouxeram consigo novas formas de negociação entre Estado e sociedade civil. Esse mesmo autor comenta que a própria reforma conduzida pelo Estado a partir da década de 1990 vem imbuída desses novos elementos que passaram a dar o tom das relações políticas, econômicas e sociais. A reforma avançou no sentido de adaptar essas relações às novas exigências do mundo globalizado, bem como à perda gradativa de intervenção do Estado junto à questão social, o que, por sua vez, fez com que o Estado fosse desvalorizado junto ao cidadão, por conta de sua desorganização técnico-administrativa, atribuindo à sociedade civil o enfrentamento da questão social, tendo como referencial de ação a solidariedade. Desse modo, a reforma muito mais caminhou no sentido de ajustar o país às novas exigências do mundo globalizado do que reconstruir uma nova forma de gestão da política pautada na participação, no controle social dos cidadãos.

> Se a questão era edificar uma sociedade menos desigual e mais preparada para se inserir com dignidade no mundo globalizado, como se dizia, não fazia sentido concentrar todas as fichas na racionalização do aparelho administrativo e na melhoria da gestão sem se preocupar em fortalecer o Estado como ambiente democrático de mediação política, pactuação e integração social (NOGUEIRA, 2005, p. 49).

A reforma executada pelo Estado vai lhe conferir novas bases de relação com a sociedade civil, como também conferir novas formas de participação e diálogo junto ao Estado.

2.1 SOCIEDADE CIVIL: SUA INTERLOCUÇÃO COM O ESTADO

A década de 1990 engendra um pacote de reformas dentro do âmbito do aparelho de Estado, cujo propósito apresentado operava na lógica de tornar o Estado brasileiro mais operante, eficiente em termos políticos, sociais e, principalmente, econômicos.

A reforma conduzida na década de 1990 logo ganhou destaque, sendo conduzida a idéia de um Estado menos interventor, um mercado mais livre e a valorização de um protagonismo social por parte da sociedade civil, ou seja, uma sociedade civil mais forte, que fosse capaz de responder às inquietações sociais. De acordo com Nogueira (2005), a idéia de sociedade civil concebida naquele momento estava voltada para a cooperação/parceria e não para um campo de lutas, um espaço contraditório de interesses e disputas políticas. A sociedade civil seria uma grande parceira de ação construtiva. Segundo esse mesmo autor:

> O discurso reformista privilegiou unilateralmente a importância da sociedade civil no contexto e na dinâmica da reforma do Estado. Tratou de valorizar precisamente sua contribuição para a gestão e a implementação de políticas. Assim, concebida, a sociedade civil conteria um incontornável vetor antiestatal: seria um espaço diferente do Estado, não necessariamente hostil a ele, mas seguramente "estranho" a ele, um ambiente imune a regulações ou parâmetros institucionais públicos – um lugar, em suma, dependente bem mais de iniciativa, empreendedorismo, disposição cívica e "ética" do que de perspectiva política, organização política e vínculos estatais (NOGUEIRA, 2005, p. 59).

Dentro desse contexto de reforma, o Estado deixaria de ser um campo de disputas políticas, interesses antagônicos e passaria a ser um Estado regulador das ações públicas (NOGUEIRA, 2005). Porém, nem sempre foi assim, pois antes das reformas desencadeadas em 1990 o Estado era controlador de todas as ações, não havia espaço para o diálogo entre poder público e sociedade civil. Vale sublinhar que a sociedade civil se organizou e, ao longo dos anos, travou longas disputas entre os vários governos, tendo obtido sucesso tanto no campo político, através da ampliação de sua participação, como também no campo social, ao ampliar os direitos sociais.

Como o propósito aqui é pensar na relação entre essas duas esferas e não de sobrevalorizar um ou outro, cabe ponderar para efeitos de análise neste estudo a concepção que Gramsci trabalha a respeito da sociedade civil. Adotando a perspectiva de Estado Ampliado, a sociedade civil compõe junto à sociedade política esse Estado Ampliado.

Conforme Coutinho (1994), Gramsci trabalha a questão do Estado de forma ampliada. Para Coutinho (1994), tanto Marx, Engels, como Lênin possuem uma

visão restrita de Estado, visto como acabam considerando o Estado com sua gênese na divisão da sociedade em classes e existindo somente para manter essa divisão e assegurar que a vontade particular da classe detentora dos meios de produção se sobressaia como vontade geral.

Coutinho (1994) ressalta que Gramsci opera em um momento histórico, no qual as relações na esfera pública estavam mais desenvolvidas, ou seja, começa a surgir o protagonismo das organizações de massa. Trata-se de algo diferente da época de Marx e Engels, momento em que o Estado era monopolizado pelas burocracias-administrativas e policial-militares. A percepção dessa socialização política foi que possibilitou a Gramsci pensar na teoria ampliada de Estado. Contudo, o próprio Coutinho (1994) adverte a importância da concepção "restrita" de Marx, concepção esta que oferece subsídios para a partida de Gramsci.

Para Coutinho (1994), Gramsci introduz novas determinações à teoria marxista do Estado ao apresentar uma nova definição de sociedade civil. De acordo com Gramsci (apud COUTINHO, 1994), a sociedade civil e a sociedade política estariam no interior da superestrutura, sendo a sociedade civil uma esfera da superestrutura. A superestrutura, por sua vez, contempla o momento ideológico e político do [1]Bloco Histórico, no qual são revelados os conflitos e as contradições existentes na sociedade como um todo. A estrutura, nos estudos de Gramsci, compreende o conjunto das forças sociais e do modo de produção. Cabe grifar que nos estudos de Gramsci a relação entre estrutura e superestrutura não é uma relação indissociável, mas sim uma relação dialética (COUTINHO, 1994; PORTELLI, 1977).

Para Gramsci (apud COUTINHO, 1994), o Estado "ampliado" será uma unidade contraditória entre a sociedade política e a sociedade civil. Essas duas esferas teriam como objetivo manter a hegemonia dos grupos que se concentram no poder, isto é, os interesses da classe detentora dos meios de produção. Sua função seria a de validar ou, se necessário, transformar as relações econômicas e sociais, atendendo aos interesses do modo de produção e reprodução do sistema capitalista.

[1] Para efeitos deste estudo, considera-se como Bloco Histórico a relação dialética entre estrutura socioeconômica e superestrutura política ideológica, não havendo primazia de um sobre o outro, mas sim um vínculo orgânico (PORTELLI, 1977).

A respeito dessa relação entre sociedades civil e política, assim acrescenta o autor:

> Em conjunto, as duas esferas formam o Estado em sentido amplo, que é definido por Gramsci como "sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia escudada pela coerção". Nesse sentido, as duas esferas servem para conservar ou transformar uma determinada formação econômico-social, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental no modo de produção capitalista (COUTINHO, 1994, p. 54).

Essa nova concepção ampliada de Estado em Gramsci teria sua originalidade no que o autor vai definir por sociedade civil:

> [...] um momento ou uma esfera da "superestrutura". Designa, mais precisamente, o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e de ideologias; ela compreende assim o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, as instituições de caráter cientifico e artístico etc. (COUTINHO, 1994, p. 53-54).

A participação da sociedade civil nos aparelhos privados, na defesa ou enfrentamento da hegemonia dominante, será tida como algo voluntário, porém, mesmo sendo voluntária, mesmo sendo considerados como organismos sociais privados, esses organismos são partes integrantes nas relações de poder da sociedade, assim, embora sejam considerados como privados, eles possuem uma conotação de público (GRAMSCI, apud COUTINHO, 1994).

Partindo desse pressuposto, o que há é que a sociedade civil passou a exercer um papel de mediador nas relações entre Estado e a base econômica e, para tanto, necessitou também de renovar suas instituições sociais como os partidos políticos, sindicatos e escolas, a fim de manter o consenso e a sua hegemonia[2] (COUTINHO, 1994).

De tal modo, ao pensar na instituição Estado em Gramsci, é preciso examinar essa relação entre as sociedades políticas e civis. A sociedade política, por sua vez,

[2] Para Gramsci (apud PORTELLI, 1977), a hegemonia pode ser considerada como uma nova direção ideológica e cultural, calcada na luta contra a classe dirigente, no qual haveria a primazia da sociedade civil sobre a sociedade política. A sociedade civil, sendo a classe dirigente, estabelece um monopólio intelectual, o qual lhe permite manter a hegemonia de sua classe. No estudo da relação entre a estrutura e superestrutura, Gramsci ressalta que, caso a sociedade civil obtenha o controle ideológico dos demais grupos sociais, ela enfraquece o poder da sociedade política e acaba tendo a primazia do consenso através do senso comum, dirigindo assim toda a sociedade.

apresenta-se com várias definições, podendo ser caracterizada como sociedade política ou Estado (que terá a função de dominação direta), também poderá ser entendida como sociedade política ou ditadura (que terá um papel de coerção sobre as massas populares) ou ainda governo político (que figura como um aparelho de coerção do Estado, assegurando legalmente a disciplina dos diversos grupos que compõem o conjunto da sociedade). Esse último citado é um mecanismo muito utilizado em momentos de crise e quando o consenso espontâneo não funciona. Assim, o que se nota é que a sociedade política, em seu atributo de manter a coerção e manutenção da ordem, se apropria não somente do aparelho militar, mas também do aparato jurídico. Desse modo, ela agrupa um conjunto de atividades que compõem a superestrutura no que concerne à função de coerção (PORTELLI, 1977).

Entretanto, há que se ressaltar que pensar na sociedade política é não desconsiderar seu vínculo orgânico com a sociedade civil, pois, mesmo em tempos de crise e exercendo um sistema de controle e coerção, a atuação da sociedade política dependerá muito da forma como a sociedade civil está organizada. Sendo assim, estando os grupos sociais em contradição com a classe dirigente, a sociedade política pode se apropriar dos aparelhos coercitivos do Estado.

Nesse caso, verifica-se que a relação entre sociedade civil e sociedade política não pode ser analisada separadamente. O consenso através da ideologia e a força para manter a hegemonia são utilizados de forma recíproca, não havendo supremacia de uma sobre a outra. Desse modo, entender a relação entre sociedade civil e sociedade política é entender uma relação dialética entre esses dois elementos.

Com isso, importa enfatizar que nenhum Estado é puramente força ou puramente consenso, a hegemonia de um determinado grupo dirigente ora se dará pelo uso da força, ora pelo consenso. O que definirá a predominância de um ou outro será a correlação de forças existente entre as classes que disputam tal hegemonia (COUTINHO, 1994; PORTELLI, 1977).

Segundo o pensamento de Gramsci, a luta de classes se trava no interior dos aparelhos de Estado. Assim, o que se coloca é a importância da classe trabalhadora

ocupar esses espaços da sociedade civil como, por exemplo, as escolas, os partidos políticos, os sindicatos, e buscar por meio desses espaços a hegemonia no plano ideológico para posteriormente ser classe dirigente e alcançar a hegemonia também no plano político.

> Esse controle ideológico dos outros grupos tem por conseqüência enfraquecer o papel da sociedade política e, assim, da coerção. É nessa medida que a hegemonia é qualificada por Gramsci de “democrática”. A sociedade política reduz-se, desse modo, a um papel auxiliar e inclusive tende a integrar-se parcialmente à sociedade civil (PORTELLI, 1977, p. 68).

Conforme Gramsci (apud PORTELLI, 1977), a derrubada do Estado pela sociedade civil se dará através da hegemonia que, segundo ele, é uma direção cultural e ideológica calcada na luta contra a classe dirigente na sociedade civil. A hegemonia acontece com a primazia da sociedade civil sobre a sociedade política. A sociedade civil, sendo a classe dirigente, acaba estabelecendo um monopólio intelectual, o qual irá manter a hegemonia de sua classe.

A classe dirigente é tanto dirigente em nível econômico/estrutural, quanto em nível de superestrutura, porque detém o controle ideológico através do bloco intelectual. Todavia, os interesses da classe dirigente e os interesses dos grupos auxiliares, das alianças, se complementam entre si, ainda que essa aliança exista sob a forma de hegemonia tanto política, como econômica e ideológica da classe dirigente sobre os demais grupos sociais. Convém sublinhar, então, que as classes subalternas estão excluídas do sistema hegemônico e, portanto, a relação entre a classe dirigente e a classe subalterna é de dominação, de utilização da sociedade política (PORTELLI, 1977).

As alianças podem também ser entre as classes subalternas, que podem ampliar sua base social. Porém, qualquer que seja a aliança, a classe dirigente tem sempre o objetivo de manter a hegemonia. Vale dizer que a classe operária, no seio dessa guerra de posição, buscará levar em conta os interesses da classe aliada (PORTELLI, 1977).

A hegemonia também pode acontecer por meio da ditadura ou dominação, situação que pode ocorrer em casos de crise do bloco histórico. De tal modo, um determinado

grupo, que não detém a direção ideológica, procurará manter sua dominação através do uso dos aparelhos de Estado ou através da coerção, o que a caracterizaria como a hegemonia da sociedade política (PORTELLI, 1977).

Outra maneira de conservar a hegemonia para exercer o controle sobre determinada sociedade será através do transformismo, que se trata de um grupo de intelectuais, de grupos diferentes, que é apropriado pela classe dirigente, sempre intentando manter a hegemonia da classe. O transformismo é um processo orgânico, no qual a classe dirigente, mesmo se apropriando dos intelectuais da classe subalterna, recusa qualquer compromisso com essa classe. Esse transformismo orgânico traduz a política da classe dominante (PORTELLI, 1977).

Destarte, tendo uma classe seu bloco ideológico forte, ela conseguirá estabelecer uma hegemonia, o que lhe permitirá ser um bloco histórico dominante. Ao sair de bloco histórico local, passará a ser um bloco histórico dominante nacional.

> Nesse sentido, a hegemonia como ‘direção intelectual e moral’ incorpora uma dimensão educativa na medida em que desencadeia um processo que aspira construir sujeitos historicamente ativos que buscam formas para romper com a submissão e subalternidade, preparando-os para a participação na construção do consenso e para a superação da relação entre governantes e governados. Assim, em Gramsci, a formação de uma consciência crítica, assim como a participação ativa, são os alicerces de uma ação política que procura conquistar a hegemonia, uma vez que, se não é a consciência que determina o ser social, é por meio desta que os sujeitos sociais podem construir sua ‘eticidade’ e sua própria história. A práxis política constitui, desse modo, o campo particular de mediação e formação da cultura, do consenso e da construção de uma nova hegemonia (DURIGUETTO, 2007, p. 63).

A partir da inserção nos espaços de debate, pode-se incitar a criticidade diante dos fatos e, dessa forma, participar criticamente do processo de negociação das políticas sociais. Interessa perceber que, através da ocupação desses espaços de debate, é possível fecundar as balizas para uma participação popular crítica, que seja capaz de conquistar a sociedade como um todo em seu plano ideológico e, posteriormente, no plano político.

> [...] com o surgimento da sociedade civil como esfera relativamente autônoma, esse monopólio da propriedade dos meios de produção intelectual pela classe dominante cessa: criam-se entidades culturais ligadas às organizações das classes subalternas (jornais, revistas culturais,

> editoras etc.; além disso, a ideologia dessas classes encontra difusão no próprio seio dos aparelhos hegemônicos “tradicionais” (sistema escolar, Igrejas separadas do Estado etc.) (COUTINHO, 1994, p. 59).

Nesse sentido, é importante que a sociedade civil esteja preparada para ocupar esses espaços, a fim de derrotar a classe burguesa que tem ocupado esses aparelhos de Estado e difundido com toda voracidade seus ideais. A luta por uma sociedade mais justa e a defesa dos interesses de uma coletividade que ocorrem no interior do Estado é que podem possibilitar a criação da identidade das pessoas envolvidas nesse processo, bem como dar visibilidade aos movimentos sociais. E mesmo que as reivindicações sejam penosas, esses conflitos permitem criar, ainda que com duras lutas, o caminho para construção de uma sociedade mais participativa e democrática. Permitem a construção de sujeitos políticos, na construção de uma vontade coletiva. A própria participação da sociedade civil na gestão e no controle das políticas públicas permitiu a criação de espaços em que essa democracia pudesse dar indícios de uma retomada, porém deve-se ressaltar que:

> [...] o cenário público brasileiro está atravessado por alternativas antagônicas de futuro, contrapondo, de um lado, as possibilidades de uma regulação democrática da vida social que tenha como medida o reconhecimento e generalização de direitos, de outro, propostas neoliberais que representam uma tentativa de privatização das relações sociais pela recusa da mediação pública dos direitos e esferas de representação; a perspectiva de uma cidadania ampliada, aberta ao debate de questões pertinentes e à negociação democrática das regras da vida social contrapõe-se à despolitização inscrita em um projeto conservador que reduz a sociedade civil ao mercado, a política, à racionalidade técnico-administrativa e os direitos à autonomia privada de indivíduos empreendedores; [...] (PAOLI e TELLES, 2000, p. 114-115).

Compete expor que o objetivo não é transferir toda a responsabilidade para a sociedade civil pelos efeitos e ampliação do ideário neoliberal. Entretanto, pode-se inferir que a destituição desse Estado conservador e a instalação de um Estado democrático controlado pelas forças populares só será possível a partir da ocupação dos espaços de debate por tais forças populares.

Hoje a sociedade civil é tomada de vários conceitos, sendo, em alguns momentos, considerada como terceiro setor, em outros, como a responsável por responder às expressões da questão social que são postas cotidianamente e, ainda, em outros

casos, como a única via possível para o embate junto ao aparelho de Estado e construção da democracia participativa.

Contudo, atingir esse nível de protagonismo político, ocupar os aparelhos privados de hegemonia dentro do Estado, assim como agir em defesa de uma contra-hegemonia não é tarefa simples. Transformar os interesses individuais em interesses coletivos e assim construir uma unidade política requer um grande caminho a ser percorrido, no qual ideais políticos, éticos e ideológicos precisam ser discutidos e devem apontar para uma direção que contemple a uma universalidade.

Assim, sair de uma ação meramente individual e passar a ter como alvo uma ação coletiva, universal, pautada nos interesses éticos e políticos de um coletivo de sujeitos, pressupõe o desenvolvimento de uma consciência mais crítica, de uma proposta política que contemple a construção de uma nova hegemonia, o que não poderá findar sem a transformação de toda a concepção ideocultural (DURIGUETTO, 2007).

Nesse sentido, a busca pela construção dessa concepção ideocultural – que contemple interesses coletivos e uma participação que conduza a um procedimento ético-político – pode ser iniciada dentro dos aparelhos privados de hegemonia.

Considerando o objeto de estudo deste trabalho, no qual a interlocução entre poder público e sociedade civil se faz presente em todo momento, entende-se ser este um dos canais propícios, porém não o único, de construção dessa identidade política.

De acordo com Duriguetto (2007),

> Problematizada na interface com a economia e a política, a esfera da cultura, enquanto espaço de preparação e elevação da consciência crítica das massas é, assim, para Gramsci, um fator decisivo no processo de criação de uma nova sociabilidade (DURIGUETTO, 2007, p. 63).

Logo, existe a necessidade de se construir essa cultura crítica na construção de uma nova sociabilidade, de uma sociedade em que os interesses coletivos possam ser maiores que os interesses individuais ou de pequenos grupos.

Ao longo da história política deste país, a sociedade civil esteve impossibilitada de participar ativamente do processo de discussão e protagonismo político. Havia um Estado marcado por governos autoritários, populistas e clientelistas, que visualizavam na sociedade civil uma grande massa de manobra para suas "empreitadas". Os poucos espaços (espaços de negociação direta com o Estado) conquistados pela organização dos trabalhadores, eram freqüentemente capturados, comandados e manipulados por representantes do governo. Desse modo, construir um espaço democrático dentro dos espaços institucionalmente criados pelo Estado não é tarefa muito simples. Perpassa por um extenso processo de amadurecimento político, do desenvolvimento de uma cultura política capaz de ser crítica, propositiva e que tenha nesses espaços um lugar privilegiado de negociação de interesses coletivos, universais.

> Nenhuma sociedade civil é imediatamente política. Sendo o mundo das organizações, dos particularismos, da defesa muitas vezes egoísta e encarniçada de interesses parciais, sua dimensão política precisa ser construída. O choque, a concorrência e as lutas entre os diferentes grupos, projetos e interesses funcionam como os móveis decisivos da sua politização. É dessa forma – ou seja, como espaço político – que a sociedade civil vincula-se ao espaço público democrático e pode funcionar como base de uma disputa hegemônica e de uma oposição efetivamente emancipadora, popular e democrática às estratégias de dominação referenciadas pelo grande capital (NOGUEIRA, 2005, p. 103).

Não sendo nenhuma sociedade civil imediatamente autônoma, cabe reiterar a idéia de ser possível construir uma sociedade capaz de defender, junto aos espaços públicos, interesses públicos/coletivos, com possibilidade de uma contra-hegemonia a partir do fortalecimento político, crítico desse coletivo de sujeitos. Os Conselhos de Direitos tem-se tornado um espaço propício a esse enfrentamento e, possivelmente, protagonismo da sociedade civil. No entanto, esse mesmo espaço enfrenta agora a incompatibilidade entre os pressupostos legais (estabelecidos na Constituição de 1988) de um Estado garantidor das políticas sociais e uma política, adotada pelo governo brasileiro, de ajuste fiscal que retira do Estado a responsabilidade por tais ações. Assim, a sociedade civil vem enfrentando grandes desafios, não só no sentido de legitimar sua participação, seu controle frente ao Estado, mas também de assegurar a participação do Estado na execução e financiamento das políticas sociais.

O cenário brasileiro da década de 1990 aponta para um novo modo de organização do Estado, com a descentralização política, administrativa e financeira. A sociedade civil terá novos espaços e novas formas de participação dentro dos espaços públicos.

Os Conselhos de Direitos serão um desses espaços públicos de interlocução entre Estado e sociedade civil a partir da Constituição de 1988.

Com o processo de reforma desencadeado nos anos de 1990, a sociedade civil passa a ser considerada como pólo oposto ao Estado, um pólo de virtude. Nessa conjuntura, ganha vários conceitos e a ela são designadas diversas tarefas.

2.2 SOCIEDADE CIVIL E DESCENTRALIZAÇÃO

Conforme abordado no item anterior, o conceito de sociedade civil adotado neste estudo considera aquele defendido por Gramsci (2004). Assim, compreende-se que a sociedade civil, enquanto uma esfera dentro do aparelho de Estado (Estado Ampliado), pode atender a interesses classistas e operar em uma lógica que mantém a hegemonia como também pode propor uma contra-hegemonia. Além disso, é plausível observar que a partir da promulgação da Constituição de 1988 o debate em torno da concepção de sociedade civil se ampliou. Como a Carta Magna inova ao considerar a sociedade civil como um dos principais atores no processo de discussão da política social e também como agente da construção da democracia participativa, deve-se considerar de que modo esse “conceito” de sociedade civil foi apropriado pelo Estado a partir da década de 1990.

Vale igualmente notar que a partir da década de 1990 o Estado Brasileiro vai operar suas ações conforme o preconizado pelo Consenso de Washington, sendo assim fundamental levar em conta os efeitos da política neoliberal adotada pelo Estado brasileiro para a sociedade civil, como também a apropriação desse conceito pela ideologia neoliberal.

A década de 1990 marca ainda o início de um novo processo de elaboração, execução, fiscalização e financiamento da política social, que será operacionalizada, tendo como premissa a descentralização político-administrativa-financeira. Considerando o exposto, o desígnio é compreender a relação entre sociedade civil, Estado e ideologia neoliberal no Estado Brasileiro a partir da década de 1990.

A relação entre sociedade civil e Estado não é uma relação harmoniosa, nem tampouco permeada por gentis acordos. O Estado é marcado por uma estrutura autoritária que sempre dificultou o processo de participação da sociedade civil dentro de seus espaços. Esse conflito entre sociedade civil e Estado será maior ou menor dependendo de seus objetivos, de seus projetos políticos, que sendo antagônicos irão evidenciar ainda mais essa tensão (DAGNINO, 2002).

De acordo com Dagnino (2002), a natureza desse conflito se expressa na partilha do poder, pois, de um lado, está o Estado, que resiste em compartilhar as decisões relativas às políticas públicas, tratando essas como exclusividade sua e, de outro lado, está a sociedade civil, que persiste em efetivar o controle social sobre tais decisões. Esse conflito polarizado tem um lugar privilegiado de efetivação nos Conselhos de Direitos, espaços em que poder público e sociedade civil se enfrentam cotidianamente. Contudo, o que se evidencia nesses espaços é que as decisões de maior amplitude sobre as políticas sociais ficam restritas ao âmbito do aparelho de Estado, conforme aponta a autora:

> O conflito pela partilha efetiva do poder se manifesta também em alguns casos como uma demanda pela ampliação do âmbito das decisões envolvidas: as queixas relativas à fragmentação, à setorialização etc., das políticas que resultam dos espaços que envolvem a participação da sociedade civil significam que essa partilha do poder, mesmo quando existe, tem um caráter limitado e restrito, sem ampliar-se para decisões sobre políticas públicas mais amplas, que pudessem ter um impacto significativo para a sociedade como um todo (DAGNINO, 2002, p. 283).

Essa íntima relação entre Estado e sociedade civil, no debate sobre as políticas sociais, ganha destaque a partir da Constituição de 1988 como já mencionado anteriormente. A reforma do Estado, realizada com a Carta Magna, irá possibilitar que o poder público e a sociedade civil fiquem mais próximos. Essa reforma

possibilitou não só a aproximação entre sociedade civil e Estado como também o processo de descentralização política, administrativa e financeira.

A respeito do processo de descentralização, esse alcança destaque, sendo encarado como um dos instrumentos possíveis para a realização da democracia participativa. No entanto, Stein (1997) comenta que a descentralização ganha mais visibilidade em regimes democráticos, apesar disso não significar que descentralização e democracia possuam uma relação direta, sendo possível encontrar descentralização também em regimes autoritários.

É razoável considerar que o movimento realizado pelas organizações sociais em meados dos anos 1980 permitiu a ampliação e consolidação dos direitos sociais, que passaram a ter sua efetivação orientada sobre a lógica da cidadania. Do mesmo modo cabe admitir que esse mesmo movimento impulsionou a reforma do Estado e garantiu sua participação por meio dos organismos privados de hegemonia. Porém, esse movimento em prol da ampliação da participação da população nas decisões públicas ocorreu em um momento de crise do capital, no qual todo o mundo vivia o desmonte do Estado de Bem-Estar Social.

No caso brasileiro, ao mesmo tempo em que esse Estado é construído, seu desmonte é presenciado através de acordos realizados com os organismos internacionais, como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Banco Mundial (BM) etc.

O processo que culminou com a ampliação dos direitos sociais, garantia da participação e também com a descentralização, uma vez que esta possibilita a sociedade civil estar mais próxima das decisões em âmbito local e também mais próxima do lugar de efetivação das políticas, aconteceu em um momento de expansão da ideologia neoliberal. Dessa forma, a ideologia neoliberal, que preconiza a redução e quiçá a extinção com os gastos sociais, assim como a transferência dessa responsabilidade para a sociedade, vê, nesse processo de descentralização política e administrativa, um de seus grandes aliados.

A sociedade civil será vista com papéis diferenciados, ora como agente de solidariedade, ora como agente de construção de uma nova hegemonia. A despeito da descentralização, esse conceito será apropriado por correntes divergentes, visualizando nesse processo de descentralização características também divergentes.

Para Nogueira (2005), a sociedade civil e o Estado mantêm uma relação dialética, sendo importante compreender essa relação, assim como a própria reforma desencadeada pelo Estado e pela comunidade política.

> [...] a sociedade civil vincula-se ao espaço público democrático e pode funcionar como base de uma disputa hegemônica e de uma oposição efetivamente emancipadora, popular e democrática às estratégias de dominação referenciadas pelo grande capital (NOGUEIRA, 2005, p. 103).

Todavia, compete dizer que, embora a sociedade civil tenha um papel político, os desafios em legitimar esse papel são enormes, visto que o processo de reprodução do capitalismo modificou as relações no interior das sociedades que passaram a ter que ser mais modernas e globais e se ajustar às novas formas de relação, apoiadas agora nos valores do individualismo, solidariedade, cooperação. Além de não poder deixar de mencionar a primazia dada ao mercado, a flexibilização e precarização das condições de trabalho, a expansão do uso de tecnologias e a financeirização das economias, o que não só modificou o conteúdo das relações sociais e políticas, como também as deixou mais fragilizadas.

A despeito desse processo de reforma, importa destacar, para efeitos deste estudo, o processo de reforma política e financeira inaugurado com a Constituição de 1988. O movimento de reforma promovido tinha como propósito tornar o Estado mais eficiente e eficaz no que tange ao processo de gestão das políticas, mas é cabível afirmar que a reforma desencadeada possibilitou expansão de vários espaços não estatais, bem como a transferência da responsabilidade das políticas para outros setores.

> A pressão sobre os níveis centrais de governo sugeria que se deveria buscar um maior envolvimento e comprometimento dos níveis subnacionais. As demandas e reivindicações societais apontavam para uma expansão do processo de ‘socialização’ do Estado, que se traduzia em maior disposição

> ‘cívica’ de entrar no aparelho estatal e de direcioná-lo. A crise fiscal, por sua vez, empurrava a imaginação para um cenário de gastos racionais e compartilhados (NOGUEIRA, 2005, p. 54).

Nesse sentido, a descentralização foi um dos grandes aliados do Estado a fim de efetivar seu conjunto de reformas, que se traduziria em menos Estado para o conjunto da sociedade.

O debate a respeito da descentralização foi tanto apropriado por organismos mais conservadores como pelos mais progressistas. Destarte, é possível encontrar tanto setores de esquerda que defendem a descentralização como uma forma de maior participação e controle da sociedade sobre o Estado, como também é possível encontrar a descentralização sendo defendida pela ideologia neoliberal no contexto de crise e reestruturação dos Estados de Bem-Estar (STEIN, 1997).

O fato é que tanto a esquerda quanto a direta atribuíram ao processo de descentralização a responsabilidade pela democracia, assim como pela reforma do Estado, porém, como já comentado, sob uma ótica diferente.

No âmbito da corrente de direita, liderada pela ideologia neoliberal, a estratégia de descentralização preconiza tanto o processo administrativo, no qual há uma transferência de responsabilidade das decisões e atribuições da esfera federal para a municipal, como também a descentralização da oferta de serviços sociais, que passaram a ser executados não somente pelo Estado como por organizações públicas não-estatais e instituições privadas (DURIGUETTO, 2007).

Considerando o exposto, examina-se que embora o processo de reforma, que culminou com a descentralização e a garantia da participação da sociedade civil na esfera das políticas, tenha modificado a relação entre poder público e sociedade civil, o que tem acontecido é a apropriação desse discurso pela ideologia neoliberal na tentativa de transferir a responsabilidade das ações do Estado para a sociedade.

Além disso, ao se discutir sobre o processo de participação da sociedade civil no âmbito do Estado e sua estreita relação com o processo de descentralização político-administrativa-financeira, convém analisar alguns apontamentos, pois é

sabido que essa descentralização não significou a descentralização de recursos, por exemplo. Assim, em nome da eficiência e eficácia dos gastos do setor público na área social, existe a estratégia da descentralização, uma vez que, estando a gestão próxima do problema, haveria uma possibilidade de racionalizar os recursos a serem executados nas políticas sociais no domínio local.

> Sendo assim, a descentralização no campo das políticas e serviços sociais para as esferas estaduais e locais vem sendo realizada apenas no nível do gerenciamento – administração, por essas esferas, dos parcos recursos financeiros e da execução dos serviços, ao mesmo tempo em que concentra na esfera federal o controle financeiro dos recursos e o controle político das decisões (DURIGUETTO, 2007, p. 178).

Nesse sentido, compreende-se que há um grande discurso em favor da descentralização e com a ativa participação da sociedade civil nos espaços privados de hegemonia, a ocupação da sociedade civil em diferentes espaços, mas, em contrapartida, não ocorre a legitimação destes, já que, considerando o foco dessa pesquisa, não se disponibiliza a transferência dos recursos financeiros de modo a permitir a hegemonia e a participação da sociedade civil no processo decisório e também de financiamento da política social. A realidade expõe um Estado que, de mãos dadas com o ideário neoliberal, tem cortado drasticamente os recursos para a área social.

Um outro apontamento que se faz relevante neste momento é o de distinguir o conceito de sociedade civil, pois em muitos casos observa-se que tal conceito tem sido empregado para designar as entidades que prestam algum tipo de serviço na área social e que são sem fins lucrativos, sendo também consideradas como terceiro setor. Será aqui considerado que terceiro setor possui um conceito diferente de sociedade civil, embora seja freqüente o uso do termo terceiro setor para se reportar à sociedade civil. O termo terceiro setor será tomado para designar Organizações Não-Governamentais (ONGs), movimentos sociais, fundações, associações, entretanto tudo desvinculado das esferas política e econômica, porquanto o terceiro setor é considerado como uma esfera diferenciada do Estado – primeiro setor – e do mercado – segundo setor. Nesses termos, o chamado terceiro setor é reduzido

como uma esfera restrita somente ao âmbito da sociedade civil e sem levar em conta a sua relação com o Estado e o mercado[3].

Para Carvalho (1998, p. 84), “a expressão sociedade civil guarda inúmeras ambigüidades e ressurge na atualidade apoiada em referencial teórico absolutamente eclético”. Por isso, é significante pensar no conceito de sociedade civil e fazer a sua distinção em relação ao chamado terceiro setor.

É interessante atentar para a diferenciação entre o que aqui foi exibido como sociedade civil (definição muito bem trabalhada por Gramsci) e de como o termo tem sido tratado, pois com a descentralização e a apropriação do Estado brasileiro da cartilha recomendada pelos organismos internacionais, verifica-se um apelo ao protagonismo da sociedade civil, porém a sociedade civil tomada como as entidades sem fins lucrativos que prestam serviço na área social. Esse protagonismo atrelado ao apelo da solidariedade vem transferindo a responsabilidade do Estado na prestação dos serviços sociais para a sociedade civil/terceiro setor. Não se pode descartar que sob o âmbito da solidariedade essas organizações vêm cada vez mais ganhando espaço na defesa dos interesses dos cidadãos, com o intuito de oferecer respostas para as questões que o Estado não tem respondido.

Segundo Carvalho (1998, p. 84) “a ação política é transmutada em ação solidária. Ou melhor, a solidariedade é a nova expressão da ação política”.

O que parece ser claro é que o chamado terceiro setor é convocado a enfrentar as expressões da questão social, mas apoiado em um discurso de solidariedade. Dessa forma, acaba por legitimar a retirada do Estado e até mesmo da participação popular na elaboração e execução das políticas sociais, uma vez que, sendo os direitos transformados em ações de solidariedade, a ação política e participativa cede lugar à lógica do favor.

> O (equivocado) conceito de ‘terceiro setor’, então, não se deveria referir a organizações em determinado setor, mas a uma *função social*, que passa a ser desenvolvida, agora sim, por organizações da sociedade civil e

[3] Para um maior aprofundamento do termo terceiro setor consultar Carlos Montaño, *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*.

> empresariais, e não mais pelo Estado, findando o ‘pacto keynesiano’ e os fundamentos do Welfare State (MONTAÑO, 2005, p. 186).

O crescimento de organizações do “terceiro setor” caracteriza não só a retirada do Estado no trato da questão social, como também se desenvolve como uma das premissas do projeto neoliberal que ostenta a retirada do Estado no trato dessas questões. Atrelado a essa retirada do Estado e à ampliação de instituições que, sob o manto da solidariedade passam a assumir a responsabilidade do Estado, acontece a instauração da chamada parceria entre o setor público e o terceiro setor. “O Estado supostamente contribuindo, financeira e legalmente, para propiciar a participação da sociedade civil” (MONTAÑO, 2005, p. 199).

Assim, a relação entre sociedade civil e Estado opera em uma lógica de projetos antagônicos, se considerado o Estado em seu sentido restrito. Adotando nesta pesquisa um conceito ampliado de Estado, a sociedade civil e a sociedade política compõem esse Estado. Nesse caso, a sociedade civil, ao ocupar os espaços de participação, pode ou não defender projetos diferentes daqueles da classe dirigente, operando em uma lógica de contra-hegemonia.

Segundo Dagnino (2004), os projetos distintos e divergentes caracterizam uma confluência perversa, porém encoberta muitas vezes por um vocabulário comum de uma sociedade civil forte, protagonista.

> As relações entre Estado e ONGs parecem constituir um campo exemplar da confluência perversa que mencionamos antes. Dotadas de competência técnica e inserção social, interlocutores ‘confiáveis’ entre os vários possíveis interlocutores na sociedade civil, elas são freqüentemente vistas como os parceiros ideais pelos setores do Estado empenhados na transferência de suas responsabilidades para o âmbito da sociedade civil (DAGNINO, 2004, p. 147).

Para Duriguetto (2007), essa transferência de responsabilidade pode ser compreendida como uma estratégia neoliberal de minimização do Estado na oferta de políticas sociais. Retira-se o Estado e entra a sociedade civil ou o mercado como responsáveis pela oferta de serviços sociais.

Assim, é preciso compreender que a maneira como o Estado vem se apropriando não só do conceito de sociedade civil como também da ação desta dentro do

aparelho de Estado, encobre (ou não) uma estratégia de desresponsabilização desse mesmo Estado pela prestação dos serviços sociais, além da transferência desses serviços, ora para a sociedade civil, ora para o mercado. Os espaços criados para o debate entre sociedade civil e poder público para a deliberação e execução das políticas acabam sendo transformados em meros espaços burocráticos de participação. Uma ação que despolitiza todo o debate em torno da política social e ação do Estado.

Duriguetto diz que:

> Nessa direção, a sociedade civil é instrumentalizada pelo Estado e pelo capital para torná-la uma *esfera de representação indiferenciada e homogênea de interesses.* Procura-se encobrir seu caráter classista pelo manto da solidariedade e, com isso, despolitizar os conflitos sociais (DURIGUETTO, 2007, p. 180).

Toda essa transferência de responsabilidade e retirada do Estado no trato da política social faz parte do projeto de reforma adotado pelo Estado a partir da década de 1990, apontado já anteriormente nesta pesquisa como uma contra-reforma do Estado.

Estado e sociedade civil tem protagonizado um amplo debate em torno da política social, todavia essa relação tem se caracterizado como uma confluência perversa, pois ao mesmo tempo em que existe a criação de espaços de participação da sociedade civil, dentro do Estado, como uma aposta no diálogo entre essas duas instâncias para o aprofundamento e consolidação da democracia, há uma agenda neoliberal, cujo preceito visa à redução do Estado no trato das políticas sociais e a transferência dessa responsabilidade para a sociedade civil. De acordo com Dagnino (2004, p. 140), sociedade civil e Estado têm conduzido projetos divergentes e “a perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva”.

As concepções até aqui trabalhadas sobre a sociedade civil levam a inferir o vasto campo teórico que se tem levantado a respeito do termo. A sociedade civil tem tido um grande papel na formulação e execução das políticas sociais, no intuito de

garantir o acesso de todos aos serviços sociais. No entanto, a sociedade civil, que clamou um Estado democrático nas décadas de 1970-1980 e a interlocução junto a esse Estado, parece atualmente possuir um distinto projeto daquele das décadas anteriores. É importante que a sociedade civil seja forte e propositiva ao defender os interesses de uma maioria, ao defender que o acesso aos serviços sociais seja universal e de qualidade.

> Hoje, é quase unânime o argumento de que só pode haver reforma que produza um Estado ativo, competente e democrático se ela trouxer consigo uma sociedade civil igualmente forte, ativa e democrática. Mas o consenso é mais parente que real, pois são muitos os discursos, os projetos e os conceitos de sociedade civil, e nem sempre se sabe a que é que os diferentes interlocutores se referem quando falam desse 'novo' espaço social (NOGUEIRA, 2005, p. 58).

Portanto, é essencial discutir sobre a inserção dessa sociedade nos espaços privados de hegemonia e de como a sociedade civil tem entendido seu papel na defesa e ampliação da democracia participativa. Espaços como o Conselho de Direitos se tornam lugar privilegiado dessa interlocução. Disso procede a importância de refletir a inserção e a composição heterogênea, dentro desses conselhos, ao se discutir sobre a política social e seu financiamento.

3 A POLÍTICA SOCIAL E SUA INTERFACE COM A POLÍTICA ECONÔMICA

Para uma melhor compreensão do processo de financiamento das políticas sociais, vale relatar o seu desenvolvimento com o intuito de perceber como a política social vem sendo conduzida a partir dos anos 1990 no Estado brasileiro. Entende-se que a condução da política social no Estado brasileiro está intimamente ligada à proposta dos governos, desencadeada a partir da década de 1990, que tem privilegiado o investimento em um mercado especulativo, fictício, em detrimento de investimentos em políticas sociais amplas, que possam assegurar direitos à população, tais como o acesso à saúde, educação, segurança, assistência social, dentre outros.

A proposta para o decorrer deste capítulo é ponderar como a política social está intimamente ligada à política econômica e, ainda, como o Estado, a partir de seus governos, tem conduzido o proposto na Constituição de 1988, quando esta assegura como responsabilidade do Estado ações que visam à proteção social de seus cidadãos. A Constituição de 1988 regulamenta não só a responsabilidade do Estado na execução das políticas sociais, como um orçamento próprio para a política de seguridade social. Ela também regulamenta a participação da sociedade civil no processo de elaboração, execução e fiscalização dessas políticas. Dessa forma, este capítulo propiciará a compreensão de como o Estado tem conduzido essas duas políticas (social e econômica), no sentido de dar elementos que possibilitem refletir os efeitos dessas políticas para a criança e para o adolescente.

3.1 POLÍTICA SOCIAL: SUA EMERGÊNCIA E DESENVOLVIMENTO

O surgimento da política social está atrelado à gênese do movimento dos trabalhadores e da ascensão do sistema capitalista, assim como também ao momento em que a classe trabalhadora toma consciência de sua situação de exploração, assumindo um papel político e revolucionário frente à opressão do sistema capitalista (BEHRING, 2000).

As políticas sociais serão realizadas conforme o contexto histórico, podendo ser mais ou menos contributivas ou redistributivas, com caráter universal ou não.

A política social tem sua generalização marcada após a Segunda Guerra Mundial. Antes da generalização da política social, havia algumas ações de responsabilidade social, cujo foco era garantir a ordem social e punir os vagabundos. Nesse momento, as ações não tinham status de política, mas sim de favor.

A partir do momento em que os trabalhadores assumem esse papel revolucionário, diante de sua situação de exploração e precarização do trabalho, ocorrem as primeiras medidas de proteção social, que tinham por intento conter essa massa trabalhadora e manter o sistema de produção e reprodução capitalista.

Conforme Faleiros (2006), a política social tem ocupado um ponto estratégico na manutenção e reprodução do sistema capitalista, pois, segundo ele, a política social é compreendida como resultante da correlação de forças sociais e da intervenção do Estado, que se dá em função dessa mesma correlação de forças. Assim, o avanço das forças produtivas e das forças sociais irá conduzir o Estado a elaborar e implementar políticas que terão como objetivo atender tanto aos interesses do capital quanto dos trabalhadores.

O Estado, por meio das políticas sociais, funcionará como uma força para a reprodução e manutenção do sistema capitalista, uma vez que, ao executar essas políticas, esse Estado acaba impulsionando o mercado. Ao mesmo tempo em que impulsiona o mercado, atua também como um agente de proteção e promoção material dos indivíduos, garantindo o acesso a um mínimo para sua reprodução material (FALEIROS, 2006).

O período que antecede a Segunda Guerra Mundial é marcado pela generalização do liberalismo, cuja tônica fundamental tem no trabalho sua principal mercadoria e a sua regulação pelo livre mercado. Através da atuação individual na busca pelo seu interesse próprio (econômico), as relações individuais assegurariam o bem comum. Destarte, o liberalismo defendia um Estado mínimo para as regulações sociais, cujo

alvo era regular a base legal do mercado, possibilitando a sua maximização para benefício dos homens (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Nesse sentido, o liberalismo é pautado na defesa do individualismo, do direito individual. As políticas sociais durante esse período possuíam um forte caráter repressor e deveriam funcionar como um paliativo para aqueles que não possuíam condições de competir no mercado de trabalho. A pobreza era tida como algo natural e da imperfectibilidade humana, daí a necessidade de não se ter políticas sociais amplas, pois estas estimulariam o desinteresse pelo trabalho, podendo prejudicar a sociedade de mercado (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

A partir da organização da classe trabalhadora, foi possível no início do século XX pressionar o Estado para que esse assumisse o papel de protetor.

O que se observa é que o governo se apropria da concepção liberal ao considerar os indivíduos como livres sujeitos de direitos e, com isso, acaba propondo medidas de cunho individual quando deveria tratar de forma coletiva. Mesmo não tratando o problema de forma coletiva, considerando apenas a superficialidade dos problemas causados pelo avanço do sistema capitalista, o Estado é considerado como Estado-Providência, aquele que protege seus cidadãos (FALEIROS, 2006).

Sendo assim, interessa considerar que:

> O Estado é, ao mesmo tempo, lugar do poder político, um aparelho coercitivo e de integração, uma organização burocrática, uma instância de mediação para a práxis social capaz de organizar o que aparece num determinado território como o interesse geral (FALEIROS, 2006, p. 52).

De tal modo, tem-se um Estado que ao mesmo tempo em que se configura como hegemonia, ao passo que consegue orientar e manter o controle da sociedade, será também dominação, pois através da repressão e da força buscará resolver os conflitos que possam surgir e colocar em xeque a sua hegemonia. Nessa dinâmica, o Estado opera de forma diferenciada conforme a época, situação ou interesse em jogo. Ele estabelece uma relação dialética, ao passo que tanto determina como também é determinado pelas relações sociais (FALEIROS, 2006).

Com isso, refletir sobre a política social é pensar não somente sobre o prisma de um modelo teórico que existe para atender às necessidades de reprodução do capital, mas cabe considerar que tanto o movimento do capital quanto o movimento social resultam de uma posição do Estado em relação à sociedade.

Vale enfatizar que as políticas sociais não são um bem ou mal em si mesmas. É preciso abandonar essa visão mecanicista e instrumentalista de política social e entender essas políticas dentro de uma realidade que se mantém sobre a exploração capitalista e a correlação de forças sociais existentes no interior da sociedade (FALEIROS, 2006).

Behring (2002), ao discorrer sobre a política social, abrange a relação da política social com o sistema capitalista, considerando essa relação como complexa e contraditória, analisando a política social no seio da totalidade complexa do capitalismo do pós-guerra até os nossos dias.

A autora se apropria da categoria capitalismo tardio, desenvolvida por Mandel, já que, segundo ela, essa categoria dá conta da totalidade do capitalismo, levando em conta suas tendências tecnológicas e o seu desenvolvimento, o que tem acentuado ainda mais as desigualdades próprias desse sistema (BEHRING, 2002).

Considerando essa perspectiva de análise, Behring (2002) critica duramente os tipos de política social que freqüentemente são encontrados, tais como os redistributivos, politicistas e o estatismo, que acabam não dando conta do fenômeno enquanto totalidade. Esses tipos de políticas sociais dão ênfase apenas a um ou outro aspecto da política social e desconsideram sua totalidade. Desconsideram, assim, o conjunto das forças sociais que impulsiona essa ou aquela forma de fazer política social.

O capitalismo tardio é marcado pela fase de maturidade do capital, no qual a busca pelo superlucro aliado à inovação tecnológica e extração cada vez maior de mais-valia se torna sua marca. Essa busca pelo superlucro será marcada por períodos de estagnação e expansão do capitalismo, dada a relação que será estabelecida entre produção e a realização da mais-valia. O essencial para compreender o “capitalismo

tardio é a chamada terceira revolução tecnológica, que propicia tanto o incremento da mais-valia relativa quanto o ressurgimento do exército industrial de reserva" (MANDEL, apud BEHRING, 2002, p. 122).

Com isso, a busca pelo superlucro no capitalismo tardio será marcada pela exploração do trabalho e os baixos custos salariais. A contradição entre capital e trabalho tende a aumentar por conta da automação cada vez maior. No capitalismo tardio, o Estado desenvolverá o papel de administrar, e com grande competência, os interesses tanto dos grandes grupos de capitais monopolistas como também dos capitais individuais. Aliado a isso, há um grande incentivo à privatização de alguns serviços que deveriam ser oferecidos pelo Estado, como por exemplo, lazer, esporte, cultura, entre tantos outros (BEHRING, 2002).

A busca pelos superlucros tende a afetar diretamente o trabalho e a aumentar o desemprego estrutural, o que vai exigir novos e ampliados programas de proteção social, ao passo que a busca pelos superlucros conduzirá para a diminuição com os gastos sociais (BEHRING, 2002).

> Observamos que a política social ocupa certa posição político-econômica, a partir de um determinado período histórico, e que a economia política se movimenta historicamente a partir de condições objetivas e subjetivas. Portanto, o significado da política social não pode ser apanhado nem exclusivamente pela sua inserção objetiva no mundo do capital, nem apenas pela luta de interesses dos sujeitos que se movem na definição de tal ou qual política, mas, historicamente, na relação desses processos na totalidade (BEHRING, 2002, p. 174).

Todavia, a política social nem sempre foi conduzida dessa maneira. Durante o período posterior à Segunda Guerra Mundial, houve uma ampliação da participação do Estado no que concerne às medidas de proteção à população.

No período pós Segunda Guerra Mundial ocorreu a construção de diversos e variados padrões de proteção social, tanto nos países de capitalismo central quanto na periferia. Essa experiência de proteção social calcada na responsabilidade do Estado como provedor social foi conhecida como Welfare State. Inspiradas nas idéias keynesianas, o Estado é tido como o responsável pela oferta de bens e serviços sociais. O grau de proteção dessas políticas, seu caráter contributivo ou

não, vai depender das relações entre as classes, as relações de forças, assim como das opções políticas e econômicas do governo (BEHRING, 2000).

A construção do Estado-Providência, presenciada principalmente pelos países de primeiro mundo, apresentou, conforme o regime de governo de cada Estado, duas características distintas, sendo uma abordagem neoconservadora e outra de cunho social-corporativismo.

A abordagem de caráter neoconservador tem por finalidade reduzir a ação do Estado em atividades econômicas e sociais e aumentar a participação do mercado e da iniciativa privada.

Já os países com abordagem social-democrata, por exemplo, comungam uma ação pautada nos interesses econômicos e do Estado, cujo objetivo é com base na manutenção de uma economia mista e do Estado-Providência (MISHRA, 1995).

Essas duas abordagens se apresentam como respostas distintas, apesar de terem o mesmo objetivo: ser utilizadas por diversos países como resposta aos problemas e dificuldades do capitalismo assistencial nos anos 1970 (MISHRA, 1995).

Compete expor que o Estado-Providência se caracteriza pela:

> Institucionalização da responsabilidade governamental por manter os níveis mínimos nacionais. No Estado-Providência do pós-guerra, isso significava essencialmente três tipos de compromissos e instituições: política de pleno emprego, serviços universais para responder as necessidades básicas e uma série de medidas para evitar e aliviar a pobreza (MISHRA, 1995, p. 38).

Os países com abordagem neoconservadora ignoraram os princípios básicos do Estado-Providência, atacando fortemente as três frentes defendidas por ele. Assim, é comum observar nos países com tendência neoconservadora altos índices de desemprego e políticas sociais mínimas a fim de conservar somente os mínimos, visando prover meios para a subsistência em pequenas escalas, bem como altas taxas de desemprego que ajudam a manter os baixos salários, as precárias condições de trabalho e enfraquecer os sindicatos (MISHRA, 1995).

Partindo dessa definição apontada por Mishra (1995) a respeito do Estado-Providência e suas diferentes características em diferentes Estados, pode-se dizer que no caso brasileiro a política social adotou uma abordagem neoconservadora, pois o sistema de proteção social não teve como meta o pleno emprego, nem os serviços sociais universais, embora muitos deles sejam garantidos na Constituição de 1988.

Acrescenta-se a essas características o fato de que as políticas sociais no contexto brasileiro seguiram as influências econômicas e políticas existentes no cenário internacional. Os trinta anos gloriosos vividos por alguns países da Europa Ocidental e o amplo sistema de proteção social que foi estabelecido, culminando no Estado de Bem-Estar (Welfare State), não chegaram ao Brasil. O que se apresentou foi a construção de um “sistema de bem-estar periférico” (PEREIRA, 2000).

Destarte, o surgimento e expansão das políticas sociais aconteceram de forma gradual e diferente em cada país. A pressão dos movimentos organizados da classe trabalhadora contribuiu de modo significativo para essa expansão. Nesse sentido, mesmo que essa organização da classe trabalhadora não tenha conseguido instituir uma nova ordem social, a sua correlação de forças no âmbito do Estado permitiu tencionar e questionar o papel do mesmo, exigindo maior participação nas políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

3.2 A POLÍTICA SOCIAL NO ESTADO BRASILEIRO

As políticas sociais adotadas no Brasil expressam diferentes perspectivas, diferentes abordagens. Seguiram o contexto econômico, político e social de cada momento histórico do país. De tal modo, uma das características do sistema de proteção social brasileiro é que o período em que mais houve expansão das políticas sociais foi justamente em tempos de governos ditatoriais, conservadores e antidemocráticos (PEREIRA, 2000).

O sistema de proteção social brasileiro adotado combinou “ingerência imperativa do poder executivo; seletividade dos gastos sociais e da oferta de benefícios e serviços públicos; heterogeneidade e superposição de ações; desarticulação institucional; intermitência da provisão; restrição e incerteza financeira” (PEREIRA, 2000, p. 126).

Outra característica assinalada por Pereira (2000) na construção do sistema de proteção brasileiro é que ele combina aspectos dos modelos de proteção social adotados tanto por regimes ditos liberais, quanto por regimes conservadores e também social-democratas, uma vez que combinam intervenções públicas tópicas e seletivas (características do modelo liberal), medidas autoritárias e que freqüentemente desmobilizavam o conflito entre classes (características dos modelos conservadores) e medidas de proteção universal não-contributiva, (protagonizadas pelos modelos social-democratas).

A trajetória das políticas sociais brasileiras se deu atrelada a esses preceitos e permeada por fortes práticas paternalistas, populistas, clientelistas e eleitoreiras. Desse modo, as ações sociais destinadas ao conjunto da sociedade brasileira se constituem ao avesso da concepção de direito social, de cidadania em seu sentido pleno.

Os planos de governo quase nunca colocavam como eixo ou meta de trabalho a área social. As metas a serem priorizadas nos respectivos planos eram sempre ligadas à energia, transporte, petróleo, dentre outras, tendo em vista sempre o desenvolvimento econômico, e acrescido do discurso do desenvolvimento econômico vinha o desenvolvimento social. Visto que o desenvolvimento social viria conseqüentemente junto ao desenvolvimento econômico, essa era apenas umas das justificativas utilizadas para a falta de investimento em políticas sociais.

O período que compreende o início dos anos 1930 até a década de 1960, no Brasil, é caracterizado por uma grande mudança no plano econômico, porquanto a economia passou de agro-exportadora a urbano-industrial. A mudança refletiu não somente no cenário econômico, mas também no campo social e político. A expansão do trabalho assalariado fez com que a classe trabalhadora se organizasse

e, com isso, reivindicasse melhores condições de trabalho, bem como políticas de proteção social.

Nesse período, ocorreu uma mudança no que diz respeito à questão social, deixando de ser tratada como caso de polícia, embora ainda sem status de política. Em relação à política social, foram observadas pequenas ações, quase em sua maioria de cunho populista. A maior parte das políticas sociais regulamentadas no período estavam atreladas ao trabalho, atendendo, assim, às necessidades do conjunto dos trabalhadores. Esse período é marcado pelo forte apelo ao desenvolvimento urbano-industrial, inclusive com altos investimentos nessa área. (PEREIRA, 2000).

As políticas sociais implementadas nesse período atenderam não só o processo de mobilização da classe trabalhadora, mas também aos interesses do Estado que precisava se manter no poder. Embora fosse uma conquista da classe trabalhadora, o que prevaleceu foi o caráter populista das políticas sociais.

As poucas ações destinadas ao conjunto dos trabalhadores eram quase sempre utilizadas a serviço do grande capital. Foi assim com a inclusão da educação no plano de metas de Juscelino Kubitschek, por exemplo.

Em 1964, houve uma modificação no conteúdo do Estado que deixou de ser populista para ser um Estado autoritário, centralizador e tecnocrático. Assim,

> as reformas institucionais que acompanharam essa modificação resultaram na reestruturação da máquina estatal, privilegiando o planejamento direto, a racionalização burocrática e a supremacia do saber técnico sobre a participação popular (PEREIRA, 2000, p. 135).

O modelo econômico adotado foi concentrador e excludente. A direção política foi autoritária. Isso significou a retirada da população dos canais de participação popular. Como o modelo econômico era concentrador e excludente e a população não podia participar do processo de decisão junto ao Estado, a política econômica foi toda voltada à valorização do capital estrangeiro. A política social, por sua vez, ficou subordinada à política econômica (PEREIRA, 2000).

Já em fins do governo militar, as ações na área social expandem. Contudo, mais do que atender às pressões da classe trabalhadora, o regime militar tentava se aproximar da sociedade e prolongar seu domínio no governo. Dessa forma, mais uma vez as políticas sociais serão conduzidas conforme as pressões exercidas no interior da sociedade, conforme as forças sociais exercidas, porém com um forte caráter centralizador e tecnocrático.

O final da década de 1970 sinaliza o início de um amplo debate acerca do papel do Estado enquanto agente responsável pela execução das políticas sociais. Já não se sustentava mais no interior da sociedade brasileira a condição de meros usuários/receptores da política social, mas se clamava pelo pleno direito de cidadania, pela participação desses atores no processo de elaboração, execução e fiscalização da política.

3.3 A POLÍTICA SOCIAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL

O marco legal de construção do sistema de proteção social brasileiro atual se dá com a promulgação da Constituição de 1988.

> Assim, por intermédio da garantia dos direitos sociais, buscar-se-ia construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza, a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação (CASTRO; CARDOSO Jr., 2005, p. 2).

Entretanto, ao mesmo tempo em que acontece a promulgação da Constituição Federal de 1988, tida como Constituição Cidadã, que institui, mesmo que apenas legalmente, um Estado de Bem-Estar Social, o Brasil, em um movimento adverso ao da Constituição de 1988, passa a considerar como proposta de ação a cartilha estabelecida no Consenso de Washington. Nesse sentido, estabelecem-se fortes cortes no que tange ao financiamento das políticas sociais, visto como era necessário que o país diminuísse seus gastos. A partir da década de 1990, o Estado brasileiro começa a ter uma ação que irá caracterizá-lo como um Estado Mínimo para as políticas sociais.

Para Behring (2000), o desmonte do sistema de proteção social baseado no Estado de Bem-Estar Social está atrelado à crise econômica a partir dos anos 1970. A crise do sistema capitalista em 1970 foi atribuída aos gastos do Estado com as políticas sociais. Isso culminou em duras críticas quanto ao papel do Estado, trazendo à tona a reinvenção do liberalismo. Para alguns autores o neoliberalismo “foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar” (ANDERSON, 1995, p. 9).

Convém notar que o estudo das políticas sociais não pode ser separado do conjunto dos acontecimentos econômicos e sociais. Observa-se que a questão social tem apresentado múltiplas e diferentes expressões, o que por sua vez vai demandar novas formas de enfrentamento por parte do Estado. Porém, também é preciso compreender que o Estado hoje segue uma lógica de priorização do capital fictício em detrimento de investimentos em outros setores, como no caso do financiamento das políticas sociais.

Com a crise desencadeada pelo sistema capitalista na década de 1970 e a propagação da ideologia neoliberal como a possível saída para tal crise, verificou-se, a partir da década 1980, uma nova maneira de intervenção do Estado nas políticas sociais.

A década de 1980 marca uma nova etapa de ajuste estrutural do capitalismo, o que por sua vez vai demandar um conjunto de reformas aos Estados no que se refere à reestruturação de suas políticas sociais e econômicas. Porém, essas reformas nem sempre foram satisfatórias aos vários setores da população, assim como tampouco aos países em desenvolvimento, sendo as políticas sociais o setor que mais sofreu rebatimento com essa reforma.

Segundo Netto e Braz (2006), o Estado foi demonizado pelos neoliberais e apresentado como ineficaz para superar a crise, sendo necessária uma reforma que garantisse uma intervenção mais eficiente no trato das políticas sociais e econômicas e que fosse capaz de superar a crise. Para os autores, ancorado pelo sentido de reforma, o Estado reduziu direitos e garantias sociais, sendo guiado pelo grande capital um processo de contra-reforma do Estado.

De acordo com Behring e Boschetti (2006), a hegemonia neoliberal liderada pelos países capitalistas centrais não foi capaz de resolver a crise desse sistema. Assim, as medidas implementadas trouxeram grandes prejuízos para a classe trabalhadora, pois esta viu a destruição de seus postos de trabalho, a redução de seus salários, bem como o aumento do desemprego e a diminuição dos gastos com as políticas sociais como alternativas para a saída de tal crise.

3.4 A POLÍTICA ECONÔMICA E SEUS EFEITOS NA POLÍTICA SOCIAL

Ao considerar o desenvolvimento das políticas sociais não é possível desvinculá-las do processo de desenvolvimento da política econômica. É preciso considerar a íntima relação, além da atuação do Estado frente a essas duas políticas. Dessa forma, a proposta é ponderar as reformas adotadas pelo Estado no que concerne à política econômica, a partir da década de 1990 e, sobretudo, pensar nas conseqüências da diretriz adotada pelo Estado para a política social.

O período posterior à década de 1990 foi marcado pelas deliberações apresentadas pelos organismos internacionais e seguidas pelo Estado brasileiro. Essas deliberações tinham o caráter de reduzir a ação do Estado no custeio das políticas sociais, bem como sua transferência e responsabilização para outros setores que não o Estado. Nesse período, as políticas sociais sofreram uma forte guinada, saindo do campo da direção social-democrata e passando a operar na linha ideológica neoliberal (PEREIRA, 2000).

Uma das ações adotadas pelo Estado que atingiu duramente as políticas sociais diz respeito às políticas de ajuste neoliberal. Em contraposição ao suposto Estado de Bem-Estar promulgado na Constituição Brasileira em 1988, acontece a adoção de medidas cujo objetivo era desmontar o Estado de Bem-Estar Social, uma vez que este era tido como o gerador do déficit público do Estado. Não só no Brasil, mas em todo o mundo foi possível assistir ao pacote de reformas. Todavia, como já citado

em momentos anteriores, esse pacote não passa de uma reforma que apresenta núcleo conservador.

A partir daí, a desigualdade passa a ser tida como algo natural dentro do processo de desenvolvimento do capital e, nesse contexto, a sociedade, através de sua organização, passa a ser a responsável pela oferta dos serviços sociais. Como o governo estava direcionando todas as atenções para o chamado ajuste fiscal e financeiro com corte nos gastos sociais, era preciso transferir a responsabilidade da oferta dos serviços sociais para outro setor, no caso para a sociedade civil. Outro fator que se deve sublinhar é que o Estado foi culpabilizado pelos gastos nas políticas sociais, tendo que a partir de então realizar o seu ajuste de modo a sair de tal crise.

> Além disso, alguns avanços conquistados no século XX, como o Estado de Bem-Estar, são considerados “problemas”, sendo até apontados como “causas” de muitos dos nossos males. Sob essa ótica, foram os “gastos generosos” dos Estados de Bem-Estar que causaram os déficits fiscais dos países que os adotaram [...] (TAVARES, 2003, p. 11).

Para a saída da crise, os Estados adotaram a cartilha de ajuste fiscal “distribuída” pelos representantes da ortodoxia neoliberal. A cartilha preconiza um forte desmonte dos direitos sociais, reduzindo a intervenção do Estado nas políticas sociais e uma ampla atuação desse mesmo Estado na condução da política econômica.

A América Latina tende a abraçar esse conjunto de reformas. Destarte, a partir de 1989, justamente quando promulgado legalmente o Sistema de Bem-Estar Social, o Estado brasileiro acolhe a cartilha neoliberal e segue seu conjunto de reformas.

A reação teórica e política adotada (ideologia neoliberal) atribuía aos sindicatos, assim como ao Estado, a culpa pela crise vivida, pois os altos salários e os grandes gastos sociais eram responsáveis pela crise econômica. Em busca de saída da crise, o neoliberalismo lança a sua fórmula mágica, na qual propunha:

> 1) um Estado forte para romper o poder dos sindicatos e controlar a moeda; 2) um Estado parco para os gastos sociais e regulamentações econômicas; 3) a busca da estabilidade monetária com meta suprema; 4) uma forte disciplina orçamentária, diga-se, contenção dos gastos sociais e restauração de uma taxa natural de desemprego; 5) uma reforma fiscal,

> diminuindo os impostos sobre os rendimentos mais altos; e 6) o desmonte dos direitos sociais, implicando a quebra da vinculação entre política social e esses direitos, que compunha o pacto político do período anterior (BEHRING, 2000, p. 28).

No caso específico do Brasil, o país vinha de um modelo econômico centrado no desenvolvimentismo, porém com capital externo. Ao adentrar a década de 1980, verificou-se um país com forte endividamento externo, estagnação do Produto Interno Bruto (PIB), além de uma inflação altíssima, atrelada à crise fiscal e financeira do Estado (CASTRO; CARDOSO Jr., 2005).

Assim, a busca pelo equilíbrio e pela saída de tal situação levou o Estado a adotar um pacote de medidas cujo objetivo era o ajuste macroeconômico. Esse ajuste retirou do Estado a responsabilidade pela oferta de políticas sociais (mesmo sendo esse Estado responsabilizado legalmente por meio da Constituição), o que fez com que a sociedade fosse a responsável por tais ações a partir de então. A crise fiscal e financeira vivida pelo Estado provocou o aumento da desigualdade e conseqüentemente uma maior demanda por parte do Estado em investimentos nesse setor. Porém, o que se notou foi a adoção do pacote de medidas que atendia diretamente à política econômica.

No caso brasileiro, as medidas adotadas foram centradas na busca de superávit com o exterior, assim como altas taxas de juros, dentre outras medidas, conforme destacado abaixo:

> No início dos anos 1980, em presença de uma crise de grandes proporções no balanço de pagamentos, o rompimento dos fluxos voluntários de capitais externos ao país levou as autoridades nacionais a adotarem um rigoroso ajuste macroeconômico. Este esteve centrado, por um lado, na geração de superávits comerciais com o resto do mundo, e, por outro lado, na promoção deliberada, via contenção do crédito e elevação das taxas de juros, de uma forte contração doméstica. Ambas as medidas visavam ao deslocamento dos fatores de produção no sentido, justamente, da geração de saldo exportador destinado ao pagamento da dívida externa (CASTRO; CARDOSO Jr., 2005, p. 7).

A partir desse período todas as reformas empreendidas no Brasil foram sob a alegação que era necessário reduzir custos. O governo declarava que era indispensável reduzir os gastos para atingir o tão desejado superávit, assim como

afirmava não possuir receita para implementar o que estava posto na Constituição de 1988.

A idéia de ajuste defendida pelos neoliberais como pressuposto para alcançar o chamado progresso e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico causou muito mais desajustes, principalmente para os usuários das políticas sociais, visto como a política de ajuste fiscal adotada provocou a redução do Estado no custeio das políticas sociais. Na busca pelo superávit, os países periféricos – e, nesse caso, o Brasil – deixam de investir na política social para investir na política econômica (TAVARES, 2003).

O conjunto de reformas inaugurado com Constituição Federal trouxe mudanças tanto em seu capítulo sobre a ordem tributária, quanto à ordem social. Assim, foram estabelecidos novos padrões de financiamento dos recursos arrecadados, bem como novas fontes de receita. Dentre as mudanças ocorridas no campo tributário, houve a tentativa de desconcentração de recursos na esfera da União e o aumento do repasse da União para os estados e municípios. Além disso, os estados e municípios passaram a ter maior poder decisório sobre os seus tributos, tais como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e no caso do município o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

> [...] Estados e municípios teriam suas responsabilidades fiscais aumentadas, seguindo princípios genéricos de descentralização das políticas públicas, no intuito tanto de aproximar a gestão e a execução dos programas finalísticos no nível local quanto de incrementar a participação cidadã no controle e avaliação das ações (CASTRO; CARDOSO Jr., 2005, p. 9).

Essa reforma possibilitou aos municípios uma participação maior nos recursos vindos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) via esfera federal e através do ICMS proveniente do estado. A proposta da descentralização financeira era a de garantir que os municípios tivessem acesso aos recursos financeiros capazes de viabilizar ações para a população. Dessa forma, os municípios não mais estavam subordinados à esfera federal no tocante à execução das políticas sociais, uma vez que essa reforma tributária garantia a participação dos entes federados na distribuição das receitas. Essa descentralização também permitia aos municípios

executar as políticas conforme as prioridades locais, já que, estando os entes federados municipais mais próximos da população, o processo de interlocução entre poder público e sociedade civil poderia ser mais bem fomentado e a execução e implementação das políticas sociais seguiria o debate em torno das prioridades do município.

Um exemplo das reformas adotadas pelo Brasil a fim de aumentar sua receita foi a criação de diversos impostos, além de fundos específicos nos quais esses recursos deveriam ser destinados para a política de seguridade social. Logo, no que tange ao Sistema de Seguridade Social, o que se observou foi:

> [...] ao longo da década de 1990 um triplo expediente: a criação de um novo tributo (Imposto provisório sobre Movimentação Financeira – IPMF –, depois denominado Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF –, a desvinculação de recursos orçamentários (FSE: fundo social de emergência; FEF: fundo de estabilização fiscal; e DRU: desvinculação de receitas da União), o aumento de alíquota do IR, da CPMF e da contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) (CASTRO; CARDOSO Jr., 2005, p. 13)

Ocorreu que o governo, em nome da ampliação dos gastos com o social, passou a arrecadar mais. No entanto, essa receita seria desvinculada, passando a compor a estratégia de superávit primário, além de ser utilizada para outros fins que não seja o financiamento da política social.

Segundo Boschetti e Salvador (2006), o orçamento da seguridade social e a sua íntima relação com a política econômica têm se caracterizado como uma perversa alquimia, visto como são significativos os montantes de recursos que são retirados do orçamento da seguridade social e transferidos para o orçamento fiscal. Para os autores, “as tendências do orçamento da seguridade social são profundamente determinadas pela política econômica de sustentação do Plano Real, sobretudo pela sistemática da desvinculação de seus recursos pela DRU e pelo aumento da carga tributária” (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p. 26).

Conforme Castro e Cardoso Jr. (2005, p. 44), “mediante o FSE/FEF/DRU [...], desonera-se 20% de recursos gerais do orçamento para ‘livre’ uso por parte do governo federal, vale dizer, para a geração de superávit primário exigido pelo FMI e

pagamento de parte dos juros da dívida pública". Assim, em nome do controle orçamentário, grande montante do recurso que deveria ser empregado no financiamento da política social é utilizado para outros fins, seguindo a tendência exibida no capítulo anterior de priorização do capital fictício.

De acordo com Soares (2002), esse novo modelo de ajuste neoliberal reflete novas tendências não apenas na política econômica, mas fortes mudanças no campo político-institucional e nas relações sociais. Para ela, surge um novo Estado permeado por novas condições da luta social. O Estado dentro do ideário neoliberal preconiza uma intervenção mínima. Além disso, essas poucas intervenções por parte do Estado serão na maioria das vezes focalizadas e seletivas.

Examina-se, então, que as medidas de ajuste neoliberal não são somente de caráter econômico, pois redefinem em uma esfera global todo o campo político-institucional e também as relações sociais.

Compete lembrar que o pacote de ajuste neoliberal provocou no Brasil uma elevação das taxas de desemprego, precarização dos postos de trabalho, privatizações. Além disso, o país vivenciou crises cambiais e fuga de capitais. Também importa destacar a grande vulnerabilidade externa atrelada a fragilização financeira do setor público, ocasionando uma elevação das dívidas interna e externa do Brasil (FILGUEIRAS, 2005).

As políticas de ajuste neoliberal propõem uma desregulamentação do mercado, bem como abertura comercial e privatização de serviços. Essas medidas seguem as diretrizes estabelecidas pelos organismos internacionais, entre eles o FMI, o BM etc. Essas mudanças se dão de diferentes formas nos diferentes países, tendo conseqüências muito mais desastrosas para os países periféricos (TAVARES, 2003).

Conforme afirma Silva (2004), "as políticas sociais não podem ser antieconômicas, mas é freqüente que as políticas econômicas sejam anti-sociais" (SILVA, 2004, p. 33). Para o autor, a política social tem sido uma arena de confrontos e contradições no acesso à riqueza social. As políticas sociais têm se tornado não só um palco de

contradições e conflitos, como também deixa latente o conflito de classe existente em seu interior.

Assim, analisar o desenvolvimento da política social no contexto do Estado brasileiro é ponderar sua íntima relação com o Estado, assim como sua relação com o mercado e a sociedade civil.

Nota-se a necessidade do fortalecimento do controle social por parte da sociedade civil junto às ações do Estado, no sentido de fortalecer a sociedade civil e com isso propor políticas sociais que sejam integradas e que atendam à verdadeira demanda da população.

4 A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE ATENÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NO BRASIL

A forma como hoje está desenhada a política de atenção à criança e ao adolescente é fruto de um grande processo de luta e de organização dos movimentos populares em defesa desse segmento.

A organização dos movimentos populares trouxe para o cenário nacional o debate sobre a política de atendimento à criança e ao adolescente, culminando com a promulgação do Ecriad e, no interior desse, a prerrogativa de que essa parte da população passa a ser prioridade absoluta, isto é, todas as ações e mesmo o repasse de verbas para a execução da política voltada para esse segmento devem ser prioritários.

O amplo movimento de participação culminou não só em um novo entendimento a respeito de criança e adolescente – que passaram a ser considerados como sujeitos de direitos – e em desenvolvimento, como garantiu a participação da sociedade civil em espaços como os Conselhos de Direitos. O Ecriad consagra um avanço no tocante à participação da população no processo de elaboração, execução e avaliação da política social destinada ao segmento infanto-juvenil. Os Conselhos de Direitos se tornaram espaços privilegiados de discussão da política e de interlocução entre poder público e sociedade civil.

Desse modo, este capítulo discorre sobre a história das políticas destinadas à criança e ao adolescente e como a política está traçada atualmente.

4.1 A CRIANÇA E O ADOLESCENTE ANTES DE 1990

As representações da criança e da infância somente vieram a ganhar expressão a partir do século XIII. Antes disso, o tema infância não aparecia nem nas iconografias das famílias. Sua representação a partir do século XII estava orientada como um homem em miniatura. As vestes das crianças e mesmo as brincadeiras não se

diferenciavam das dos adultos. Durante muito tempo, a criança esteve reduzida a um homem em miniatura, sendo desconsideradas as suas particularidades no que concerne ao seu processo de desenvolvimento bio-psico-social, tal como é entendido hoje (ARIÈS, 1981).

Resgatar a história da infância brasileira é resgatar uma história marcada pela omissão do Estado e por uma ação pautada no controle desse “pequeno homem”. As políticas de assistência às crianças e aos adolescentes pobres do Brasil, realizadas e apoiadas pelo Estado, sempre tiveram como foco principal o confinamento, não preservando o convívio familiar e social.

Realizado muitas vezes pelas instituições filantrópicas apoiadas pelo Estado, o confinamento de crianças e adolescentes pobres em instituições asilares foi uma prática constante no país. A política adotada pelo Estado estava estreitamente ligada à ampliação do número de instituições de atenção a essas crianças. Tendo seu destino traçado pelos juízes de menores**,** não era muito difícil ter um filho sob os cuidados do Estado**,** bastava “[...] não ter habitação certa; não contar com meios de subsistência; estar empregado em ocupações proibidas ou contrárias à moral e aos bons costumes; vagar pelas ruas ou mendigar etc.” (RIZZINI, 1995, p. 259).

Essas condições somente se aplicavam às famílias pobres, que perderiam futuramente o poder familiar sobre seus filhos. “O objetivo da internação era preservar ou reformar os menores apreendidos” (RIZZINI, 1995, p. 258), pois a família que se encontrava naquelas condições não era considerada como um meio adequado e capaz de educar seus filhos, conforme a necessidade do Estado, podendo facilmente se render aos vícios e/ou às ideologias contrárias a esse Estado.

Aliado aos juízes estava à ação da polícia, que cumpria seu ofício de limpeza das ruas, recolhendo aqueles que não embelezavam a paisagem e que poderiam vir a atrapalhar a ordem. Além do apoio da sociedade e da polícia, os juízes tinham, por meio do Estado, o apoio legal através do decreto de leis que permitiam e até ampliavam a ação dos juristas, sendo decretada em 1923 a nova legislação de assistência e proteção aos menores abandonados e delinqüentes (RIZZINI, 1995).

A assistência e proteção de que tratava essa lei resumiam-se somente à internação nos grandes orfanatos, colônias agrícolas e educandários, nos quais os “menores” teriam seu caráter reformado**,** contribuindo para que no futuro pudessem ser pessoas de bem. Além disso, nesses educandários e colônias agrícolas eles aprenderiam um ofício que futuramente contribuiria para o desenvolvimento do país (RIZZINI, 1995).

Marcada conforme o contexto histórico, político e econômico de cada época, a política de assistência destinada às crianças e aos adolescentes pobres vai, a cada novo regime político, ser dirigida de acordo com o interesse do bloco dominante que está no poder.

Em 1930, frente à crise econômica e política que atravessava o país, Getúlio Vargas assume o poder. Naquele momento, o país vivia uma grande crise econômica baseada na crise cafeeira. O país aos poucos tinha seu modelo econômico sendo transferido do modo de produção agrícola para o modo de produção industrial, aliado a um forte avanço do sistema capitalista, o que agravou ainda mais a questão social[4].

O proletariado, frente à crise do sistema econômico e social, reivindicou novas demandas de proteção por parte do Estado, que respondeu com dura repressão policial. Mais uma vez, a questão social foi tratada como caso de polícia e a classe trabalhadora fortemente reprimida, comparando-se a anos anteriores (IAMAMOTO, 2001). “O elemento novo em que se constituirá a política social desenvolvida a partir do Estado pós-1930 não estará apenas em sua intensidade e generalização, mas também em sua vinculação a uma estrutura corporativista” (IAMAMOTO, 2001, p. 152).

[4] Entende-se aqui por *questão social* o conceito trabalhado por Castel (1998, p. 30): “A ‘questão social’ é uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. É um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade (o que, em termos políticos, se chama uma nação) para existir como um conjunto ligado por relações de interdependência. Essa questão foi explicitamente nomeada como tal, pela primeira vez, nos anos 1830. Foi então suscitada pela tomada de consciência das condições de existência das populações que são, ao mesmo tempo, os agentes e as vitimas da revolução industrial”.

Diante disso, todas as medidas adotadas pelo governo Vargas, no sentido de proteção social, foram medidas que tiveram na figura do Estado o grande controlador. “O Estado Novo, então instituído, defronta-se com duas demandas: absorver e controlar os setores urbanos emergentes e buscar, nesses mesmos setores, legitimação política” (SILVA, 2002, p. 24). Tendo essas novas demandas pela frente, Vargas não atuou de forma contrária. Ampliando os direitos dos trabalhadores, que há muito tempo vinham se organizando, da mesma forma que controlava os sindicatos e outros movimentos dos trabalhadores, Vargas adotou uma política de forte controle sobre os trabalhadores e suas organizações. Vargas ficou, assim, visto como o responsável pela proteção dos trabalhadores, além de ser o grande controlador do mercado, atendendo também a classe detentora dos modos de produção.

O Estado teve suas ações pautadas em uma forte ideologia marcada pelo “[...] Estado acima das classes [...]”, uma “[...] reiteração da noção ideológica do trabalho e da harmonia social” (IAMAMOTO, 2001, p. 154). O trabalho mostra-se o grande mecanismo de controle do Estado, tanto da classe que explora quanto da que é explorada. O Estado controla quem vende e quem compra esse trabalho.

> O trabalho será apresentado como virtude universal do homem, como atividade que cria riquezas, que propicia o desenvolvimento da sociedade. O capital é legitimado enquanto fruto do trabalho passado do capitalismo, e cada trabalhador é um patrão em potencial. As pessoas que trabalham estarão naturalmente unidas entre si, solidariamente, porque trabalham. Reiteram-se os pontos comuns e obscurece-se a clivagem de classes. Para o capitalista o trabalho é meio e fim; para o operário, preso a essa noção ideológica, o trabalho é meio de liberta-se e não apenas meio de exploração (IAMAMOTO, 2001, p. 154).

Ainda sob o prisma do trabalho que Vargas direcionou as ações de assistência ao menor. No entanto, o governo somente impulsionou suas ações em prol dos menores a partir da década de 1940. Naquele período, o governo criou órgãos que atendiam de maneira discriminada às crianças e aos menores, sendo aquelas direcionadas a uma assistência calcada sob o prisma da educação e do trabalho, e estes conduzidos a uma ação nos moldes da reforma do caráter, em que os juízes eram os principais atores no processo, cabendo a esses juízes a decisão de quem necessitava ou não de ‘reforma’.

Neste sentido, o menor desvalido ou delinqüente continuará tendo suas ações atribuídas ao Ministério da Justiça (RIZZINI, 1995). A fim de atender a essas duas particularidades, a criança e o menor, o governo criou vários órgãos distintos. No caso da atenção à criança e a sua família foi criado o Departamento Nacional da Criança (DNCr), tendo como uma de suas ações “a preparação do futuro cidadão, de acordo com a concepção de cidadania da época, isto é, a formação do trabalhador como ‘capital humano’ do país, através do preparo profissional, e o respeito à hierarquia pela educação da criança” (RIZZINI, 1995, p. 275).

O DNCr “estava voltado para a ação preventiva, visando evitar a ruptura na estabilidade familiar e a produção de ‘menores abandonados’ ” (RIZZINI, 1995). Posteriormente, o DNCr deixou de ser vinculado ao Ministério da Educação e da Saúde, passando a associar-se a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Esta, por sua vez**,** foi em um primeiro momento a assistência aos convocados na Segunda Guerra Mundial, passando depois a administrar ações de atenção à maternidade e a infância, sendo esse seu propósito por muito tempo. As ações realizadas pela LBA no então período em que esteve sob o comando da primeira dama Darcy Vargas foram todas de cunho assistencialista, não direcionando sua ação ao foco do problema (RIZZINI, 1995).

Para a atenção ao menor desvalido ou delinqüente, aquele oriundo de família pobre, o Estado criou o Serviço de Assistência a Menores (SAM). Inicialmente o SAM atendia exclusivamente aos menores da capital do país, fazendo um serviço de “triagem e internação de menores encaminhados pelo Juízo de Menores” (RIZZINI, 1995, p. 278). Mais tarde, o SAM “adquiriu âmbito nacional, passando a prestar aos menores desvalidos e infratores das leis penais, em todo o território nacional, assistência social sob todos os aspectos” (RIZZINI, 1995, p. 277). Todavia, essa assistência social prestada pelos educandários e outras instituições que mantinham convênio com o SAM em todo o território nacional conservavam uma atenção voltada para os maus-tratos, com péssimas condições de higiene, superlotação, alimentação de péssima qualidade, exploração dos menores no trabalho doméstico, venda de menores etc. (RIZZINI, 1995). O SAM foi por inúmeras vezes manchetes nos jornais, sendo acusado de corrupção, clientelismo e maus-tratos. Esteve sob

sindicância em diversos momentos, mas sua extinção só ocorreu em 1964 quando foi criada a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem).

Também no governo de Vargas, várias colônias agrícolas foram fechadas, uma vez que a economia do país deixava de ser agro-exportadora e estas não mais atendiam às novas demandas postas pelo capital. Essas novas demandas exigiam mão-de-obra mais qualificada para atender às indústrias que surgiam pelo país. Naquele momento, algumas instituições governamentais ou mesmo particulares com o apoio do governo começam a oferecer curso profissionalizante a fim de socializar o menor e inseri-lo no mercado de trabalho, o que geralmente não ocorre, uma vez que o menor que passa por uma instituição do governo carrega esse estigma para o resto da vida, não conseguindo uma “re-colocação” na sociedade. Uma outra estratégia do governo para atender ao capital foi a criação de outras instituições como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Social do Comércio (Sesc) e Serviço Social da Indústria (Sesi), com o intento de oferecer cursos de capacitação para o mercado em expansão (RIZZINI, 1995).

As políticas de atenção à criança e ao adolescente adentraram os governos populistas seguindo a mesma linha de antes, ou seja, a internação como solução para a atenção à criança e ao adolescente pobre. A repressão e o controle continuaram sendo as marcas das instituições dentro de uma lógica jurídico-policial, longe da chamada assistência social em seus infinitos aspectos, como logrou o SAM (RIZZINI, 1995).

A questão da criança e do adolescente, o menor, ganham novas proporções somente em 1964 no regime militar. O governo militar instaurado entre 1964 a 1985 foi caracterizado pela forte repressão e perseguição aos movimentos sociais, que passaram a existir na clandestinidade. O governo instaurava diversos atos institucionais procurando controlar a população com o desígnio de se legitimar no poder.

Mais uma vez as políticas sociais foram utilizadas como forma de conter a população e legitimar o regime recém-instaurado (SILVA, 2002). Uma das primeiras políticas de atenção à criança e ao adolescente no regime militar foi o

estabelecimento da Funabem em substituição ao SAM, porém com uma nova estrutura e prática política (RIZZINI, 1995). Dentre as suas funções, caberia a Funabem “formular e implantar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, mediante o estudo do problema e planejamento das soluções [...]” (RIZZINI; VOGEL, 1995, p. 300). Para tanto, a fundação era composta por um Conselho Nacional, subordinada ao Presidente da República e formada por vários representantes de órgãos ligados à questão da infância e da juventude. Dentre as suas atribuições estava a definição de qual seria a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (RIZZINI, 1995).

Com o avanço dos índices que demonstravam uma grande desigualdade social provocada por diversos fatores, entre os quais o desemprego, a falta de moradia e o êxodo rural de famílias inteiras em busca do chamado desenvolvimento, as questões urbanas vinham se agravando e com elas a questão da criança e do adolescente, já que era cada vez maior o número destes nas ruas. Essa

> [...] massa crescente de crianças e jovens marginalizados fazia prever, a curto e médio prazo, prejuízos consideráveis, quer do ponto de vista socioeconômico, quer do ponto de vista político. No primeiro caso, em virtude da riqueza que se deixava de gerar e do dispêndio com o qual se teria de fazer, face aos problemas sociais decorrentes da marginalização. No segundo, em virtude do risco de que o potencial constituído por esses irregulares viesse a ser capitalizado por forças contrárias ao regime (RIZZINI; VOGEL, 1995, p. 304).

Dada a situação que vinha se alastrando em grandes proporções, a Funabem optou por uma ação que rompesse com a proposta de correção do antigo SAM e objetivava uma ação que promovesse o bem-estar dessas crianças através de ações nas áreas de saúde, educação, amor e segurança nacional. Acreditava também ser necessário trabalhar junto às famílias para evitar a desagregação familiar. Considerada enquanto prioridade nacional, a questão do menor passou a ter como órgão central a Funabem, que estimulou os governos estaduais a instaurarem a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM). A Funabem, órgão centralizador das ações, era o responsável pelo repasse de verbas, além de ser também o responsável por orientar a forma como esses estados iriam executar suas ações por meio da FEBEM. Entretanto, a situação da criança abandonada estava longe ser enfrentada tal como deveria.

As FEBEMs, distribuídas em todo o território nacional, dispunham de uma doutrina de cárcere de ‘menores’, fossem eles órfãos, deficientes mentais, delinqüentes ou de rua. As crianças e adolescentes pobres, internos nas FEBEMs, viviam em um intenso regime repressivo e de privação de liberdade, todos aglutinados em um mesmo ambiente. As FEBEMs duraram até mesmo após o fim do regime militar (RIZZINI, 1995). Nos internatos o tratamento dispensado à criança e ao adolescente pobre era desumano e desqualificado e não considerava as peculiaridades dos sujeitos.

> O reflexo institucional dessa política antifamília, disseminada em todo o país pela FUNABEM, foi a criação nos órgãos estaduais (FEBEMs) de redes de internatos, para atender, em regime de institucionalização total, além dos jovens em conflito com a lei por cometimento de ato infracional, uma grande maioria de crianças e adolescentes carentes e abandonados. Daí esse trágico fenômeno, infelizmente típico na América Latina, dos prisioneiros sociais, isto é, pessoas privadas de liberdade sem terem cometido nenhum delito a não ser, naturalmente, o de serem pobres em sociedades como as nossas (COSTA, 1993, p. 41).

Com o fim do regime militar, volta ao cenário político vários movimentos sociais que tinham sido obrigados a existir na clandestinidade. Esses movimentos adentraram a década de 1980 clamando por justiça, liberdade, democracia etc. Nesse contexto, os movimentos em favor da criança e do adolescente não ficaram de fora. Começaram a fazer frente ao poder político brasileiro para que fosse aprovada ainda na Constituição de 1988 os direitos das crianças e dos adolescentes, responsabilizando o Estado por ações de assistência e promoção da população infanto-juvenil.

Em 1986 foi criada “a Comissão Nacional Criança e Constituinte”, que começou a realizar “um amplo processo de sensibilização, conscientização e mobilização da opinião pública e dos constituintes”, a fim de garantir que fossem aprovados no texto constitucional os direitos das crianças e dos adolescentes (COSTA, 1993, p.18). Foi apresentada à Assembléia Constituinte duas emendas que foram embasadas no texto da Convenção Internacional da Criança, que havia sido elaborada e somente seria aprovada em 1989. As duas emendas, “Criança e Constituinte” e “Criança – Prioridade Nacional”, fundiram-se em uma única emenda. Essa “fusão dos textos [...] resultou nos artigos 204 e 227 da atual Constituição Brasileira, um elenco inédito de inovações em favor da infância e da juventude do Brasil” (COSTA, 1993, p.19), isso

em decorrência de uma forte pressão da sociedade civil organizada em prol dos direitos da infância e adolescência do Brasil.

Hoje é garantido na Constituição Federal de 1988, através do artigo 227, ter a criança e o adolescente prioridade absoluta nas ações governamentais, dispondo que:

> 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, á 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 (BRASIL, 1988, p.130),

A promulgação da Constituição de 1988 trouxe uma concepção mais ampla e clara de cidadania e de garantia de direitos. Apoiados na Constituição e baseados no artigo 227, os movimentos sociais em favor dos direitos das crianças e dos adolescentes conseguiram em 1990 levar para o senado o projeto de votação do Ecriad, que foi posteriormente sancionado pelo então Presidente da República. “O Estatuto da Criança e do Adolescente foi criado para regulamentar as conquistas em favor da infância e da juventude, obtidas na Carta Constitucional de 5 de outubro de 1988” (COSTA, 1993, p.19).

Aprovada em 13 de julho de 1990, a Lei Federal nº 8.069, denominada de Estatuto da Criança e do Adolescente, afirma:

> o valor intrínseco da criança como ser humano; a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoas em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e da juventude, como portadoras da continuidade do seu povo, da sua família e da espécie humana e o reconhecimento de sua vulnerabilidade, o que torna as crianças e os adolescentes merecedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado, o qual deverá atuar através de políticas específicas para o atendimento, a promoção e a defesa de seus direitos (COSTA, 1993, p. 21).

de tal modo, o que se preconiza a partir da década de 1990 é uma intervenção que considere a criança e o adolescente como sujeitos de direitos. Uma intervenção que responsabiliza o Estado na garantia da promoção e defesa desses sujeitos.

4.2 A POLÍTICA PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE APÓS A DÉCADA DE 1990

Com a promulgação do Ecriad, a criança e o adolescente passam a ser considerados sujeitos de direitos e prioridade absoluta nas ações, incluindo a "preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas" (Ecriad, 1990, art. 4).

Para Costa (1993), uma outra mudança que o Ecriad trouxe foi em relação ao conteúdo, método e gestão da política social para esse segmento. Segundo esse mesmo autor, o Ecriad muda seu conteúdo a partir do momento em que considera a criança e o adolescente inscritos no campo dos direitos, portanto dentro da doutrina da proteção integral. Quanto ao método, sua mudança se faz ao encarar a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, rompendo com a política assistencialista muito disseminada pelo antigo Código de Menores. Já no que se refere à mudança de gestão, a partir do Ecriad, as políticas passam a ser descentralizadas, ficando a cargo do município desenvolver seus próprios programas, porém com o apoio das esferas estadual e federal. Também com a mudança de gestão, as políticas de atendimento passam a ser controladas pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

No artigo 88 do Ecriad são definidas as diretrizes da política de atendimento, que são:

> I - 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 (ECRIAD, 1990, art.88).

Cada esfera de governo deve possuir seu conselho que deverá ser paritário. O princípio da paridade pressupõe o equilíbrio nas decisões entre o poder público e sociedade civil. Assim, os conselhos possuem papel significativo no que tange à disseminação de uma cultura pedagógica, contribuindo para o fortalecimento da cidadania e da democracia participativa (TATAGIBA, 2002).

Nesse sentido, os Conselhos de Direitos ou Setoriais são considerados como importantes ferramentas para o processo de descentralização, democratização e participação da sociedade civil na elaboração e fiscalização das políticas sociais, tornando o processo mais transparente.

A respeito da relação entre poder público e sociedade civil na discussão da política de atendimento à criança e ao adolescente no interior dos Conselhos de Direitos, Tatagiba assinala que seria possível, a partir dessa relação, a defesa do melhor interesse da criança e do adolescente:

> A sociedade poderia exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle estando “mais próxima do Estado”, assim como poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação dos recursos públicos. Esses mecanismos de participação obrigariam o Estado a negociar suas propostas com outros grupos sociais, dificultando a usual “confusão” entre interesse público e os interesses dos grupos que circulam em torno do poder estatal e costumam exercer influência direta sobre ele (TATAGIBA, 2002, p 47-48).

Ainda conforme a autora, ela complementa que os conselhos “foram considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para Estados e municípios, constituindo-se como peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas socais” (TATAGIBA, 2002, p. 50).

De acordo com Raichelis (2006), os conselhos são formas de germinar um caráter democrático nas políticas públicas, uma vez que a história das políticas no Estado brasileiro é marcada pelo clientelismo, controle e centralização de poder. Esses conselhos também se classificam como espaços importantes de participação, permitindo a inauguração de uma nova cultura política, assim como as relações políticas entre Estado e cidadãos. Nesse sentido,

> Os conselhos, nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultados políticos (RAICHELIS, 2006, p. 110).

Levando em conta o exposto, a caracterização dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente também vão seguir essa mesma tendência. Baseados na perspectiva da composição heterogênea, com representantes da sociedade civil organizada e do poder público, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente têm como atribuição a defesa do melhor interesse da criança e do adolescente na formulação das políticas sociais. Para tanto, os conselhos devem seguir as diretrizes assinaladas no artigo 88 do Ecriad que prevê a descentralização, a participação e a mobilização como aspectos essenciais na consolidação das políticas para o segmento infanto-juvenil.

A descentralização apontada pelo Ecriad visa não só a descentralização política e administrativa, como também a descentralização dos recursos financeiros, capaz de realizar as deliberações estabelecidas pelo conselho. Destarte, o artigo 88 também regulamenta a criação dos fundos, sendo este subordinado ao Conselho de Direitos.

Nesse aspecto, a mudança na lógica de participação e implementação das políticas pressupõe a existência de recursos disponíveis que atendam às demandas da população (CUNHA, 2000).

Com intuito de dar maior transparência ao processo de elaboração, implementação e fiscalização das políticas, dentro dos preceitos de participação na construção da democracia participativa, a partir da década de 1990 diversos fundos especiais foram criados, sendo subordinados aos conselhos deliberativos. Com isso, pretendia-se agilizar a efetivação das políticas, das deliberações ocorridas no interior dos conselhos, além de tornar o caminho percorrido no gasto do dinheiro público mais transparente, sendo exercido através do controle social por parte dos conselhos (MARANHÃO, 2003).

Na busca pela transparência e agilidade na defesa do interesse da criança e do adolescente, foi regulamentada no Estatuto, por meio do artigo 88, a criação do Fundo para a Infância e da Adolescência (FIA) como forma de consolidação do processo de descentralização e gestão da política. Nesse sentido, o Ecriad institui, em cada esfera de governo, atrelado ao Conselho de Direitos, a criação dos fundos para a execução dessas políticas por parte do conselho.

> [...] fundos são 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 de governo (LIBERATI; CYRINO, 2003, p. 213).

Assim,

> mais do que instrumentos formais, organizados para cumprir a lei e garantir o acesso a recursos, a criação dos conselhos e fundos e a formulação dos planos têm como objetivo facilitar a autonomia, a transparência e a racionalidade na elaboração de políticas, na definição de prioridades, na implementação e na avaliação de ações e serviços (CUNHA, 2000, p. 100).

O fundo é gerido pela instância de governo a qual está submetido (poder executivo – podendo ser federal, estadual ou municipal), cabendo ao conselho local definir a política e a prioridade da ação a qual o recurso do fundo deverá ser destinado. A administração do recurso é de responsabilidade do poder público. Nessa conjuntura,

> entenda-se por gestão do Fundo, a capacidade que possui o Conselho dos Direitos de estabelecer o Plano de Aplicação das Receitas – que integrará o orçamento da unidade administrativa a que esteja vinculado, e devidamente submetido à aprovação do Poder Legislativo – bem como fixar os critérios de utilização dos recursos e exercer o controle interno (LIBERATI; CYRINO, 2003, p. 224).

Assim, enquanto gestor do fundo, cabe aos Conselhos de Direitos, através de seus membros e em sua esfera local, discutir a prioridade das ações a serem realizadas no seu município. Após o debate, é necessário realizar o Plano de Ação, que precisa contemplar os objetivos e metas que se pretende alcançar. Em seguida, o conselho deve elaborar o Plano de Aplicação, que consiste na distribuição dos recursos por áreas prioritárias (LIBERATI; CYRINO, 2003). O Plano de Ação carece ser elaborado depois da realização de diagnóstico local. Posteriormente o conselho irá deliberar as prioridades a serem atendidas.

Ainda compete ao conselho a responsabilidade de acompanhar o Plano Plurianual (orçamento do governo), dentro de sua esfera de atuação, bem como os recursos destinados no orçamento para a execução das políticas de atendimento à criança e ao adolescente, assim como o cumprimento da aplicabilidade desses recursos. Além do recurso proveniente do orçamento, o FIA também pode receber recursos através de transferência intergovernamental; de doações que podem ser tanto de pessoas jurídicas como físicas, por meio do Imposto de Renda ou renúncia fiscal; de doações e legados diversos; de multas e penalidades administrativas para aqueles que infringem o Ecriad; da rentabilidade de aplicações (LIBERATI; CYRINO, 2003).

Com isso, pode-se enfatizar a grande importância do conselho na gestão do FIA, assim como a própria importância do FIA no processo de democratização participativa, na deliberação, fiscalização e avaliação dos programas executados com os recursos do fundo, uma vez que também é atribuição do conselho definir as entidades que irão desenvolver o Plano de Ação, bem como fiscalizar e avaliar a execução dos programas realizados com esse recurso.

Segundo Tatagiba (2002, p. 96), “a fragilidade dos conselhos se reflete e se reforça também no problema da gestão e controle dos fundos”, pois, no estudo realizado pela autora, a mesma expõe a dificuldade de se obter repasses de recursos via orçamento – os recursos disponíveis no fundo quase sempre são, em sua maioria, de incentivos fiscais provenientes de instituições privadas. E com isso o que se percebe é a grande resistência do próprio governo em de fato permitir que as instituições de caráter mais democrático e deliberativo funcionem, conforme posto na lei, na construção da democracia participativa e de mecanismos mais transparentes de gestão, fiscalização e controle.

Um dos grandes problemas que vem dificultando a implantação de mecanismos de controle e gestão da política, tais como os fundos, é o próprio histórico do país no que concerne às políticas e destinação de recursos, sempre realizadas com fins eleitoreiros:

> As acomodações políticas, as trocas eleitoreiras e a corrupção continuam imperando como matriz que orienta a destinação das verbas públicas, em acordos na maioria dos casos não-publicizáveis. Os fundos, com sua

> exigência intrínseca da publicização, chocam-se com uma cultura política marcada pela apropriação privada dos bens públicos (TATAGIBA, 2002, p. 97).

Behring e Boschetti (2006) apontam o caráter concentrador e centralizador dos recursos, situação que vai contra os próprios princípios estabelecidos na Constituição de 1988. Abordam também a direção adotada no tocante ao financiamento da política social, que está subordinada à política econômica, sendo notável uma concentração de recursos para pagamento de juros da dívida externa.

Visto como a política social é marcada pelo confronto entre classes, isso não fica de fora e acaba sendo ainda mais latente quando se discute o repasse de recursos. Behring e Boschetti sinalizam o caráter classista na disputa por recursos, na disputa por interesses que são completamente antagônicos:

> o fundo público reflete as disputas existentes na sociedade de classes, em que a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades, expressas em políticas públicas. Já o capital, com sua força hegemônica, consegue assegurar a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, com destaque para a rolagem da divida pública (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 174).

Boschetti (2003) declara que no caso da Assistência Social houve uma inovação trajada de um conservadorismo, pois avanços foram obtidos no que se refere à legislação e a participação da sociedade civil. Porém, ainda não se conseguiu efetivar de fato o que está posto na legislação. Nesse sentido, a autora comenta também a descentralização que não ocorreu, já que, segundo ela, o governo federal ainda continua a definir e controlar os serviços a serem oferecidos não considerando o exposto na legislação no que diz respeito à descentralização e deliberação da sociedade civil quanto à execução das políticas:

> Quanto à relação entre as esferas de governo, observou-se que o poder central, no caso o governo federal, continua assumindo uma posição centralizadora e autoritária, visto que continua definindo os tipos de serviços, programas e projetos, o que fere o principio de descentralização e a autonomia dos poderes locais (Estados e municípios) (BOSCHETTI, 2003, p. 278).

Soares (2002) também discorre sobre a problemática dessa falsa descentralização, uma vez que há toda uma transferência de responsabilidade, porém não acontece o mesmo com os recursos. Tendo os municípios menos poder de arrecadação fica difícil, em muitos casos, a implementação das políticas sociais, o que também dificulta o repasse de recurso para os fundos, pois o pouco que os municípios têm não submete à deliberação da sociedade civil, portanto acabam não repassando para os fundos. Atrelado a isso não se pode deixar de mencionar os cortes obtidos no social em nome do ajuste fiscal.

Behring e Boschetti (2006) glosam de modo muito claro essa centralização dos recursos pela União em nome do ajuste fiscal:

> Os recursos permanecem extremamente concentrados e centralizados, contrariando a orientação constitucional da descentralização. Além de concentrados na União – o ente federativo com maior capacidade de tributação e de financiamento –, também há concentração na alocação dos recursos nos serviços da dívida pública – juros, encargos e amortizações, rubrica com destinação sempre a maior que todo o recurso da seguridade social – e para as políticas socais que são financiadas pelo orçamento fiscal, a exemplo da educação, reforma agrária e outras, as quais não estão contempladas no conceito constitucional restrito de seguridade social no Brasil (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p 165).

Volpi afirma que os recursos alocados para investimento na área da criança e do adolescente vêm diminuindo drasticamente. O “orçamento do Departamento da Criança e do Adolescente caiu de R$ 85 milhões em 1995, para R$ 16 milhões em 1999” (VOLPI, 2000, p. 27), o que dificulta o próprio trabalho e legitimação dos espaços de participação e controle como os conselhos.

Verifica-se que a década de 1990 assinala o início de uma nova forma de controle e financiamento da política voltada para a criança e o adolescente. Através dos mecanismos de controle democrático, a sociedade civil organizada passa a exercer o controle nas ações direcionadas para esse segmento. Em contra-partida, há um regime político que prioriza a política econômica em detrimento da política social, o que, por sua vez, dificulta o investimento na área social. Diante disso, esta pesquisa se propõe a refletir como o financiamento da política para a criança e para o adolescente acontece em Cariacica, sem deixar de analisar antes como esse município se desenvolveu e como está hoje configurado.

4.3 A POLÍTICA PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE EM CARIACICA

O município de Cariacica, que faz parte da Região Metropolitana da Grande Vitória, no Espírito Santo, possui uma população de 356.536 habitantes, de acordo com o Censo de 2007. Sua área territorial abrange cerca de 280 km^2. O município se tornou independente em 30 de dezembro de 1890, através do decreto de nº 53. Até tal data, o município era dependente de Vitória.

A origem de sua história é marcada pela imigração de descendentes de europeus (italianos e alemães). Os primeiros indícios de imigração são datados do período de 1829 a 1833. Ao chegarem aqui encontraram os primeiros habitantes do município, que eram indígenas. Mais tarde, começa a chegada de descendentes de portugueses. À medida que o povo branco ia se estabelecendo em Cariacica, o povo indígena ia desaparecendo.

Cariacica também foi marcado pelo recebimento de um número considerável de pessoas que saíram do campo e vieram para a cidade em busca de melhores condições de vida.

Assim, o ordenamento da cidade se deu de uma forma muito precária, pois os povos que lá iam chegando não tinham a seu dispor nenhum tipo de infra-estrutura, nem transportes urbanos, nem serviços de saúde, esgoto ou água encanada.

A partir da década de 1940, com a instalação de empresas no município, a população cresceu consideravelmente e com ela os vários problemas urbanos causados pela falta de investimentos nos setores de infra-estrutura e serviços de saúde, educação, transporte etc. Segundo dados da Prefeitura Municipal de Cariacica (PMC), “na década de 40, com a inauguração da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), a população urbana do município aumentou mais que o dobro. Cheios de contrastes, residem no município cerca de 312,5 mil habitantes na área urbana e 11,3 mil na área rural, segundo Censo de 2000”.

A partir de 1960-1970, os movimentos populares começaram a ocupar o cenário do município, exigindo respostas do governo no que tange a investimentos em diversos setores, como saúde, educação e transporte. Aliados à Igreja Católica, os movimentos sociais se organizam e conseguem através de pressão popular avançar em algumas reformas.

No que concerne ao movimento em prol da defesa dos interesses da criança e do adolescente, não houve diferença. A lei de criação do Comdcac data de novembro de 1991. Ele foi criado a partir de um amplo debate sobre a situação da criança e do adolescente no município. A história de sua criação seguiu cursos parecidos com os acontecidos em outras cidades do país. Nota-se também a participação ativa de entidades na defesa do melhor interesse da criança e do adolescente, que conseguiram através de muita discussão e pressão exercida junto à Prefeitura de Cariacica na época aprovar a lei de criação dos Conselhos de Direitos e Tutelares e responsabilizar o poder público por ações destinadas ao público infanto-juvenil.

Atualmente o município desenvolve, em parceria com o governo federal, políticas voltadas para a criança e para o adolescente. Entre essas políticas, pode-se destacar Agente Jovem, Programa Sentinela, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Programa de Atenção a Criança (PAC) etc. Vem ainda desenvolvendo ações na área de proteção básica e de média complexidade.

5 O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA PARA A CRIANÇA E PARA O ADOLESCENTE NO MUNICÍPIO DE CARIACICA

Em 1990, após o debate que culminou com a aprovação do Ecriad, é iniciada em Cariacica, por meio das entidades de defesa e atendimento à criança e ao adolescente, a discussão em torno da criação do Comdcac. Nesse momento participaram do debate instituições como o Instituto Espírito-Santense do Bem-Estar do Menor (IESBEM), Secretaria de Justiça e Cidadania (Sejuc), Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), LBA, PMC, além das entidades de representação da sociedade civil como APAE, Educandário Alzira Bley, Associação de Mulheres Unidas de Cariacica Buscando Libertação (Amucabuli), Pastoral do Menor e Pastoral da Criança. Assim, em 18 de novembro de 1991, foi promulgada a Lei nº 2199/91 que dispõe sobre a política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, que será efetivada através do Comdcac. Nesse mesmo momento é criada uma comissão para o processo de eleição de seus conselheiros. Então, em 16 de maio de 1992, foi composto o Comdcac, representado pelas seguintes entidades: Pastoral do Menor, Pastoral da Criança, APAE-Cariacica, Educandário Alzira Bley, Amucabuli e pelo poder público através de representantes das Secretarias Municipais de Ação Social, Saúde, Planejamento, Educação e Cultura e Procuradoria Geral.

A referida lei não só regulamenta a criação de um órgão normativo, deliberativo e controlador da política de atenção à criança e ao adolescente, como também estabelece a criação do FMIA como um instrumento para o financiamento da política.

Mais tarde, em julho de 1995, foi promulgado o decreto de nº 040/95 que regulamentou o FMIA. De tal modo, o FMIA deve seguir todas as diretrizes apontadas no Ecriad e receber doações deduzidas do imposto de renda, repasses do orçamento direto para o fundo, doações, além de multas por violação do Ecriad de pessoa jurídica ou física. Igualmente pode compor o FMIA receitas provenientes da venda de materiais doados ao conselho, como também de aplicação da receita do fundo no mercado financeiro.

Embora na lei de criação o FMIA esteja subordinado ao gabinete do prefeito, desde seu efetivo funcionamento (a partir de 2001), esteve atrelado à Secretaria Municipal de Assistência Social e Trabalho do município, sendo designado um gestor para a sua execução administrativa e contábil.

A história do Comdcac é marcada por processos de mobilização que antecedem a sua criação e por alguns desencontros após a sua efetiva criação. A criação do conselho em 1991 não teve nenhum apoio do poder público, sendo necessária uma ação junto ao Ministério Público (MP) em 1994 a fim de responsabilizar a PMC pelo cumprimento de seu papel.

Desde 1993, estava em posse do então prefeito da época o projeto de lei para a criação dos Conselhos Tutelares e do FMIA. Após processo de mobilização no primeiro semestre de 1994, tal projeto foi encaminhado a Câmara de Vereadores, tendo sido votado em setembro de 1994. A aprovação foi realizada na presença de várias entidades que militavam em defesa do direito da criança e do adolescente e cobravam maior responsabilidade do poder público no trato dessa população.

Esse amplo processo de mobilização, que culminou com uma ação junto ao MP, fez com que alguns avanços fossem efetivados não só quanto à aprovação da Lei 2982/94 que regulamenta a criação dos Conselhos Tutelares, bem como todo o seu funcionamento, como a criação do FMIA, que teve seu decreto regulamentado em 1995.

Outra conquista foi a garantia de um espaço físico para a realização das atividades dos Conselhos, tanto de Direitos quanto os Tutelares, e o apoio da PMC nas ações desenvolvidas por esses órgãos. Passado esse período de forte mobilização, o Comdcac passa a ser presidido pelo poder público, que perdurou nesse cargo durante aproximadamente oito a nove anos, saindo somente após decreto.

De acordo com dados coletados por meio das falas das pessoas entrevistadas para esta pesquisa, é possível considerar que durante esse período de oito a nove anos pouco se avançou em relação às políticas para a criança e adolescente no município. O conselho passou a operar de forma muito reduzida, com ações

pontuais e assistencialistas. Não havia discussão sobre a política. O Comdcac operava em uma lógica completamente contrária aos pressupostos legais. As entidades que compunham o conselho eram as únicas beneficiadas com os recursos públicos. Não existia discussão das necessidades locais e diagnóstico do município. Tudo era "resolvido" levando em conta as necessidades das entidades que tinham assento no Comdcac. A fala abaixo permite exemplificar esse período.

> *Antigamente você recebia do fundo como uma doação. A entidade que estava mais perto do conselho recebia sem uma destinação [...] eu lembro que logo no início, só pelo fato da gente participar do conselho, a gente tinha acesso a uma verba. Então você tinha dinheiro, você distribuía entre as entidades (Entrevista de nº 5, Sociedade civil, 2008)*

Daí se analisa que somente a partir de 2005 o Comdcac começou a operar e organizar suas atividades conforme o estabelecido em lei, embora ainda de forma muito incipiente.

A história mais recente do conselho é caracterizada pelo "troca-troca" de presidentes logo no início da nova gestão. Em janeiro de 2005, aconteceu nova eleição do conselho, que passa a ser presidido pela sociedade civil. Em dezembro do mesmo ano, o então presidente é transferido pela sua instituição para outro local, tendo que abandonar as atividades do conselho. Quem assume é o vice-presidente, representado pelo poder público. Em abril do ano seguinte (2006), o presidente do Comdcac, representado pelo poder público, é exonerado de seu cargo. Assim, assume outro vice-presidente, agora representante da sociedade civil, até haver um novo processo de eleição no conselho. Após esse novo processo de eleição, logo em maio de 2006, assumiu um outro representante do poder público, que presidiu as atividades do Comdcac até fevereiro de 2007, quando ocorreu outro processo de eleição no conselho, uma vez que o presidente anterior também foi exonerado de seu cargo. Nesse período, a vice-presidência do Comdcac, representada pela sociedade civil, não queria assumir a presidência, suscitando um amplo debate em torno da presidência do conselho. Em fevereiro de 2007, a sociedade civil passa a presidir as atividades do conselho após processo eleitoral e o poder público encontra-se como vice. Essa nova organização desenvolve suas atividades até agosto de 2007, quando a promulgação de uma nova lei estabelecendo as novas

diretrizes para o processo de eleição dos Conselheiros Tutelares revoga a lei de criação do Conselho de Direitos de Cariacica.

O Conselho de Direitos, de agosto a dezembro de 2007, deixou de existir legalmente. Com isso poucas ações foram deliberadas pelo Comdcac no período de 2005 a 2008.

> *[...] O ano de 2007 foi um ano muito decisivo para gente, desse amadurecimento, e um ano muito sofrido também, por causa de um equivoco da lei, de aprovação de uma das leis, da lei do conselho tutelar. Foi revogada a outra lei, a 2199/91. Então o conselho deixou de ter legitimidade a partir desse momento da revogação no dia 13/08/2007 passou a não ter legitimidade mais, então nós deixamos de existir legalmente e aí nós buscamos, corremos atrás de restabelecer essa legitimidade (Entrevista de nº 8, Sociedade civil, 2008).*

Dentre tantos percalços atravancando o conselho durante o período de janeiro de 2005 a janeiro de 2008 pouco ou quase nada foi realizado pelo Comdcac. Através das atas de reuniões, observa-se o processo de eleição do próprio conselho, o processo de discussão e aprovação do projeto de lei para a eleição dos novos conselheiros tutelares e a discussão e aprovação de projetos a serem financiados com recursos do FMIA.

As reuniões eram sempre abertas, porém somente os conselheiros titulares tinham direito ao voto, mas tanto os suplentes quanto outros participantes tinham direito à voz. Algumas entidades estavam sempre presentes, tanto o titular como o suplente, e em alguns momentos o suplente com voz ativa. Um outro fato que despertou curiosidade é que em algumas reuniões os conselheiros tutelares aparecem reivindicando o direito de participar das deliberações das entidades que receberiam os recursos do FIA, sendo inclusive, por um dos conselheiros de direitos, indicada a tarefa para os conselheiros tutelares de fiscalizar as entidades que haviam sido contempladas com os recursos do FIA, o que demonstra o total despreparo de alguns conselheiros ao assumir a função de representante legal dos interesses da criança e do adolescente.

Nas falas dos entrevistados esse despreparo também aparece. Muitos relatam que entraram para o conselho por indicação da instituição ou do secretário, nunca

haviam militado na área e tiveram que aprender a ser conselheiro no cotidiano das atividades desenvolvidas.

Outros conselheiros expõem que quando se consegue entender todo o processo de funcionamento, tanto político quanto administrativo do conselho, bem como suas legislações e política, o mandato já acabou. Essa dificuldade em ser conselheiro acaba gerando uma falta de compromisso com a política para a criança e para o adolescente, pois muitas vezes o conselheiro não consegue entender o que está em debate.

> *[...] Eu acho assim, que o conselho deveria, antes de ter seus membros, sua diretoria formada, nós deveríamos ser capacitados para ser conselheiros, ninguém é capacitado para ser conselheiro. Essa é uma discussão que a gente vem colocando. Porque não é fácil você militar nessa área, quando você já trabalha, quando você já é um profissional da área, como assistente social, psicólogo ou algo assim, você tem mais facilidade de buscar entender tudo que está se passando, mas nós temos pessoas lá que não tem noção, muita noção, do que para onde, o que fazer. A gente ouve muito os colegas reclamando isso. Às vezes não vê nem andar o serviço porque não tem muita noção do que está se passando. Então eu acho que deveria existir sim uma capacitação para ser conselheiro (Entrevista nº 4, Sociedade civil).*

Essa é uma realidade que infelizmente ocorre em cenário nacional: pessoa assumindo a função de conselheiro sem saber do que se trata a função. Não deveria ser, mas acaba sendo comum. Como levantar prioridades, elaborar um plano de ação para o município e deliberar sobre os recursos financeiros se não há entendimento do papel? Como fortalecer a discussão e a construção de uma política social respaldada pelo debate, interlocução entre poder público e sociedade civil, se ambos não reconhecem seu papel?

> No que diz respeito à equipe de conselheiros, um problema comum à maioria é a necessidade de capacitação. O trabalho nos conselhos exige, por um lado, conhecimento da legislação e da dinâmica das políticas da área e, por outro, preparo para lidar com planejamento e gestão. Muitos dos próprios conselheiros reconhecem que sua experiência com esses temas é insuficiente (VIVARTA, 2005, p. 106).

Nesse caso, um dos grandes desafios que se apresenta é justamente o de fortalecer esses atores. O que se observa é que o conselho tem desenvolvido muitas atividades no domínio administrativo, porém precisa fortalecer a sua ação política. Cabe a idéia de Nogueira (2005) ao afirmar que nenhuma sociedade é

imediatamente política e que esse processo de construção de uma identidade política não é imediato. Daí a necessidade de fortalecer essa dimensão política da atuação dos conselheiros, buscando justamente o fortalecimento de uma gestão democrática das políticas sociais.

Segundo Sales (2006), uma das dificuldades encontradas pelos conselheiros para exercer esse papel político não se deve somente aos obstáculos em sua relação com o governo, mas na própria incompreensão dos conselheiros de seu papel político.

> É resultado muitas vezes da incompreensão, por parte dos conselheiros eleitos - governamentais e não-governamentais -, do papel político dos conselhos: o de protagonista da construção de uma agenda social dos direitos de crianças e adolescentes no município, estado ou país. Diante da falta de capacitação, despreparo técnico e despolitização de muitos conselheiros, predominam, Brasil afora, as preocupações com o funcionamento da estrutura administrativa, em detrimento da persecução de projetos, alianças e recursos, com vistas à melhoria da qualidade e da abrangência do atendimento a esse segmento (SALES, 2006, p. 233).

Diante do exposto, a realidade do Conselho de Direitos de Cariacica não é diferente da realidade nacional. Por meio da pesquisa documental e das falas dos entrevistados, pode-se desenhar um conselho que pouco tem exercido seu papel político.

A participação política possui a função de consolidar, proteger e ampliar a cidadania. Tanto os indivíduos quanto os grupos em que essa participação política pode ser exercida têm como foco assegurar que os diferentes interesses possam ser organizados em leis e normas que garantam o bem comum (NOGUEIRA, 2005).

Assim, espaços como os Conselhos de Direitos são propícios a essa construção coletiva. Como se trata de um segmento específico – no caso, criança e adolescente –, que não possui participação direta no interior desses espaços, a sua representação se dá através das organizações de defesa e atendimento a essa população, além do poder público como o maior responsável em promover políticas sociais que garantam o acesso da infância e adolescência aos seus direitos. Então, sendo o conselho um lugar privilegiado de participação política, em que os interesses diversos se contrapõem e cujo objetivo deveria ser a defesa do melhor

interesse da criança e do adolescente, há a necessidade de se fortalecer o papel político dos conselheiros.

Apresenta-se abaixo (Gráficos 1, 2 3 e 4) um panorama geral da representatividade e participação dos conselheiros nas reuniões. Como mencionado anteriormente, o Comdcac nos anos de 2005 e 2006 passou por grandes mudanças, desmobilizando os conselheiros. De acordo com as atas, nem sempre as reuniões davam quorum, sendo necessário marcar reuniões extraordinárias em alguns momentos. No ano de 2006 foram realizadas 20 reuniões, em cinco delas não houve quorum, sendo elas remarcadas. No ano de 2007 foram 18 reuniões, porém em duas não houve quorum. Embora o conselho legalmente não tenha existido de agosto a dezembro de 2007, as reuniões continuaram e o objetivo era discutir o novo projeto de lei para a sua criação.

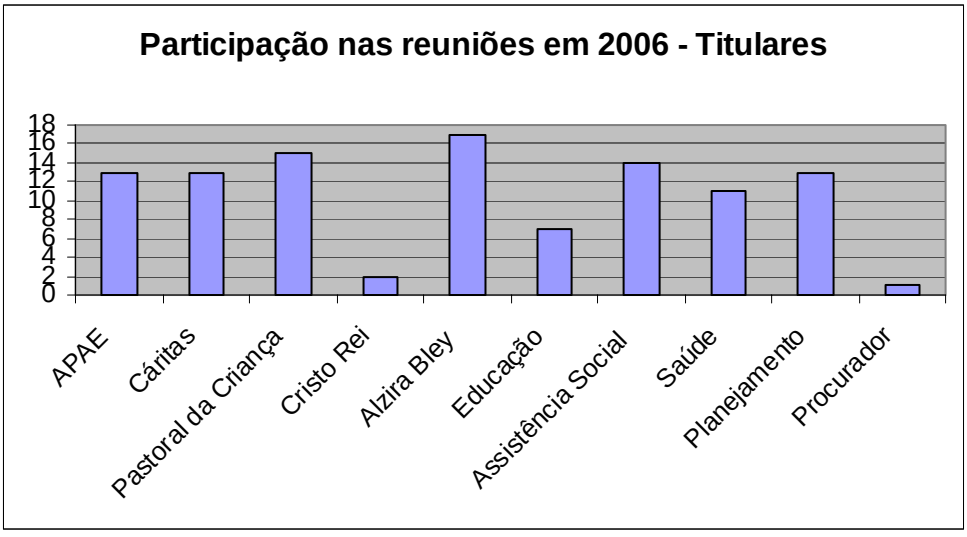

Gráfico 1 – Participação 2006: Titulares

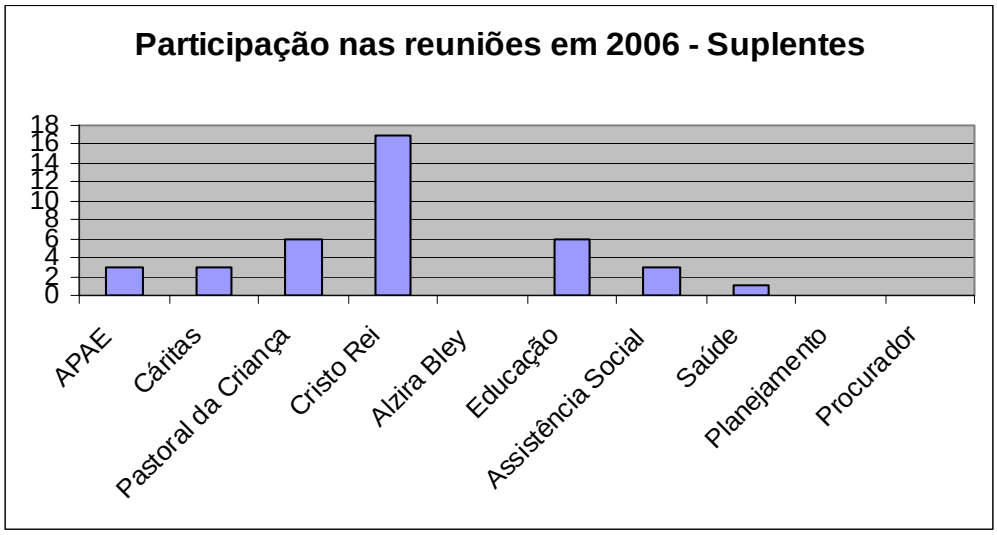

Gráfico 2 – Participação 2006: Suplentes

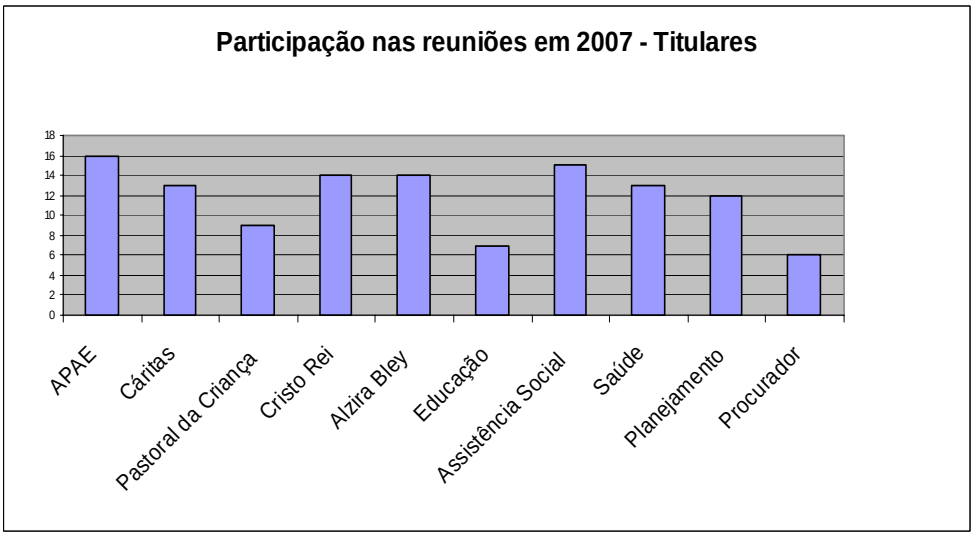

Gráfico 3 – Participação 2007: Titulares

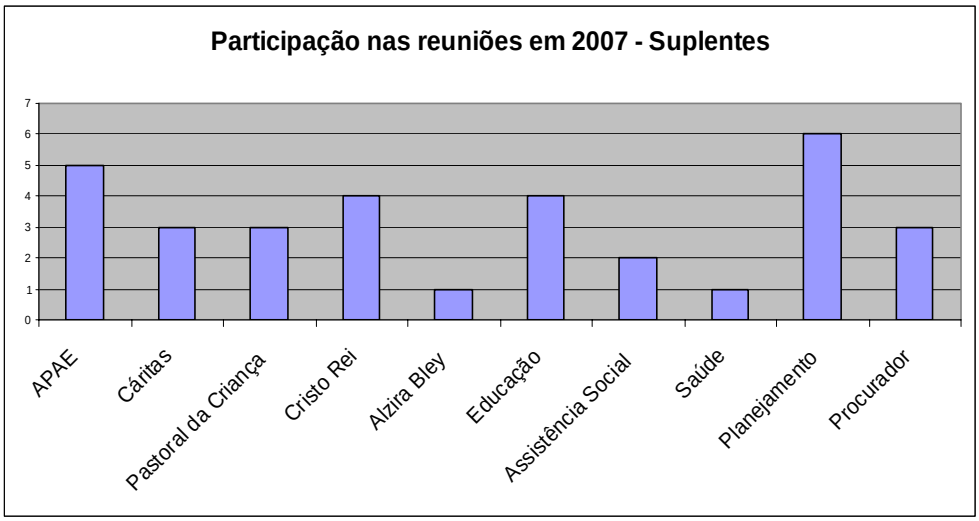

Gráfico 4 – Participação 2007: Suplentes

Um outro fator que chamou a atenção é que o Comdcac não possui um Plano de Ação, tendo sido ponto de pauta em umas das reuniões para se pensar em sua construção, contudo isso não foi efetivado. Destarte, as deliberações em torno do que aprovar e financiar com os recursos provenientes do FMIA partiu do estabelecido na resolução nº 17/2006. A resolução apontava que as prioridades seriam: 1) Medidas socioeducativas previstas no artigo 90, inciso II do Ecriad[5]; 2) Abrigos; 3) Orientação e apoio sociofamiliar. Segundo os entrevistados, a escolha por essas prioridades passou por um amplo processo de debate, apesar de não ter sido realizado nenhum diagnóstico do município. As prioridades foram elencadas a partir da discussão entre os conselheiros e suas experiências nas instituições que representavam.

As entidades que apresentassem projetos ao Comdcac a fim de obter financiamento para execução de seu projeto deveriam apresentar alguns condicionantes, dentre eles que a instituição precisava estar em dia com seus registros, tanto no Comdcac quanto no Conselho Municipal de Assistência Social (Comasc). Esse pré-requisito é destacado como um ponto positivo pelos conselheiros, porquanto muitas instituições que viviam na clandestinidade procuraram organizar seus registros, atribuindo às entidades um caráter de profissionalização.

[5] O inciso II desse artigo estabelece o apoio socioeducativo em meio aberto. Ou seja, as entidades que oferecem esse tipo de serviço poderiam ser contempladas com os recursos do FMIA.

5.1 RECURSOS DISPONÍVEIS E EXECUTADOS

Ao iniciar as atividades em janeiro de 2005, os novos conselheiros encontram o conselho com um montante de recursos disponível no FMIA no valor de pouco mais de R$ 275 mil. Em dezembro do mesmo ano, esse saldo chega a R$ 305 mil. Isso demonstra que a inexistência de recursos não era justificativa para a não-realização de atividades pelo conselho, como diagnóstico local, Plano de Ação, aprovação de projetos e execução de políticas. Mas, como já apontado anteriormente, a grande dificuldade foi o conselho se compor e entender o seu funcionamento.

Considerando o saldo nesses três anos de análise dos recursos disponíveis no conselho, pode-se resumir da seguinte forma (Quadro 1):

Ano	Saldo
Janeiro de 2005	R$ 275.261,05
Janeiro de 2006	R$ 874.270,78
Janeiro de 2007	R$ 403.136,77
Janeiro de 2008	R$ 760.767,22

Quadro 1 – Saldo do FMIA

Em relação à receita do fundo (Quadro 2), através dos documentos constatou-se que a maioria da receita é oriunda de doações de empresas privadas, que realizam tal repasse em nome da responsabilidade social, conseguindo então abatimento na hora de efetuar o pagamento de seus impostos. Também existem outras fontes de receita como os recursos provenientes de multas, restituições de convênios e rendimentos da aplicação financeira.

Ano	Doações	Rendimentos Financeiros	Depósitos, multas e restituição dos convênios
2005	R$ 568.696,75	R$ 33.704,24	R$ 608,74
2006	R$ 174.879,41	R$ 54.151,15	R$ 2.422,31
2007	R$ 363.961,22	R$ 21.427,09	R$ 10.583,47
Total	**R$ 1.107.537,38**	**R$ 109.282,48**	**R$ 13.614,52**

Quadro 2 – Receita gerada através de doação, multas e rendimentos financeiros

Algumas doações são de recursos bem pequenos e aconteceram durante alguns meses seguidos, o que pode ser pagamento de multa efetuado por alguma pessoa física por não cumprir com o disposto no Ecriad. Todavia, não foi possível identificar a fonte de tais recursos. Nem mesmo o gestor do fundo soube informar, alegando não receber esse tipo de informação do banco e nem do Juizado da Infância e da Adolescência.

Conforme um dos entrevistados, as doações têm provocado muita polêmica dentro do conselho, pois as empresas, ao efetuarem a doação, a fazem de forma dirigida, isto é, já informando para qual entidade estão doando o dinheiro, algo que fere a lógica de funcionamento dos Conselhos de Direitos. Isso gerou também a retenção e o não-financiamento de ações, já que as entidades supostamente beneficiadas pela doação não realizavam os serviços destacados pelo conselho como prioridade de ação para aquele período.

> *[...] as empresas fizeram doação ao fundo, fizeram a doação dirigida, já destinando a certas entidades que não fazem esse tipo de atendimento. Então isso gerou muita polêmica dentro do conselho. [...] primeiro porque da doação dirigida, a doação não deve ser dirigida, segundo [...] essas entidades que estão recebendo doação dirigida não estão de acordo com a resolução, então é ilegal fazer o financiamento. Então ficou um tempo de muita discussão dentro do conselho. Em muitas reuniões foi discutido sobre isso. A maioria das entidades são a favor da doação dirigida, porque são principalmente as entidades que sempre são as contempladas porque elas sempre captam recurso. Aí a briga era essa, porque as que estão no conselho vão atrás de captar recurso, algumas delas, não são todas, e as outras sempre ficam à margem porque o recurso que entra já tem dono, já tá destinado pra alguém. Então isso, [...] você tem de um lado as entidades que defendem isso e você tem de outro lado algumas pessoas do poder público e de entidades também que defendem que não, que todo mundo tem que receber igual que o FIA não foi feito para doação dirigida, e que se*

> *a empresa quer fazer doação dirigida ela vai lá e deposita direto na conta da entidade e não para passar no FIA para ter dedução fiscal, porque as empresas utilizam disso, do abatimento do imposto de renda para fazer a doação, mas elas é que querem dizer para quem vai (Entrevista de nº 1, Poder Público).*

Essa discussão sobre verba carimbada ou doação dirigida é um debate que tem ocorrido em cenário nacional. As empresas podem repassar até 1% do imposto devido para a política de atenção à criança e ao adolescente via fundo. Alguns estados, através dos Conselhos de Direitos, têm encampado campanhas, junto às empresas, de divulgação de como realizar as doações. Ao realizar a doação, que também pode ser feita por pessoa física (6% do imposto devido), o conselho deve emitir um recibo e comunicar a doação à Receita Federal.

Embora esse mecanismo de doação seja legal e venha cada vez mais ganhando adeptos, uma vez que as próprias campanhas de doação criam *slogans* informando ao doador que, ao realizar a doação, a verba tem uma destinação certa, sabe-se em que o recurso será investido, a doação não exime o conselho de sua responsabilidade que é pressionar o poder público para que a política de atenção à criança e ao adolescente tenha seu orçamento garantido na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A empresa ou pessoa física, ao realizar a doação, deve ter claro que a verba irá compor os recursos do fundo e será utilizada conforme a necessidade do município – necessidade que deve ser apresentada através do diagnóstico e do Plano de Ação. Quando a empresa doa o recurso financeiro informando a entidade que deve ser beneficiada e, em alguns casos, ameaça não doar mais caso a entidade não seja beneficiada, ela fere a própria lógica de funcionamento do conselho a sua autonomia.

> Uma parte das contribuições de empresas chega aos Fundos da Infância e da Adolescência com destino certo: os recursos têm de ser usados para um determinado projeto ou entidade, por decisão da própria empresa doadora. São conhecidos como recursos “carimbados”. Embora a prática não seja ilegal, fere a própria lógica do sistema de atenção á infância e à adolescência previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, do qual fazem parte os Conselhos de Direitos. Por um motivo simples: o repasse carimbado transfere do conselho para as empresas que o realiza a função de decidir sobre como devem ser aplicados os recursos (VIVARTA, 2005, p. 124).

Já que as verbas carimbadas ferem a lógica de funcionamento do conselho, uma das formas para se combater esse tipo de doação dirigida seria o próprio Conselho de Direitos, ao realizar campanhas de captação de recursos, via doações, informar aos futuros doadores sobre os objetivos do Conselho de Direitos e sua função. Como o conselho deve trabalhar com o diagnóstico local e o Plano de Ação, esses seriam um dos instrumentos que poderiam ajudar o conselho junto às empresas, expondo as áreas necessárias de intervenção em que o recurso será investido.

Quanto aos recursos realizados, ou seja, o que realmente foi utilizado para financiamento da política de atenção à criança e ao adolescente, é surpreendente a grande diferença entre os recursos disponíveis em saldo e os executados. Conforme informações obtidas junto ao conselho, tais recursos não foram liberados, pois os projetos apresentados pelas instituições não estavam de acordo com o estabelecido pela resolução ou, na maioria das vezes, os projetos estavam mal elaborados, não sendo possível a liberação dos recursos.

> *[...] Que tudo é prioridade, mas que esses pontos seriam os pontos principais para financiamento em 2007, só que aí teve um outro problema, porque na resolução diz que a prioridade é medida socioeducativa, liberdade assistida, abrigamento; as entidades que compõem o conselho, a maioria delas, os projetos delas não tem isso. Até porque Cariacica ainda não tem medida socioeducativa, não tem ninguém que faça. E as entidades, a maioria, trabalham com orientação e apoio sociofamiliar, esse tipo de atividade, ações, são atendimentos de reforço escolar. Atividades que a criança estuda um turno e no outro turno fica na entidade fazendo algum tipo de atividades. Então não contemplava ninguém. Ninguém se enquadrava na resolução. E como financiar um município que tem um fundo que tem dinheiro, porque tem um saldo bem considerável, que tem uma resolução que ninguém atende ao disposto na resolução? [...] Somente uma entidade conseguiu receber recurso. Os outros projetos, é? Foram feitas visitas às entidades, pediram para acertar os projetos para melhorar, para não aprovar qualquer coisa, melhorar o plano de trabalho. A entidade demora muito em dar esse retorno (Entrevista de nº 1, Poder Público).*

A seguir são expostos os recursos executados no período analisado (Quadro 3). Vale dizer que embora no ano de 2005 o FMIA tenha recebido um montante considerável de doações, o mesmo entrou na conta do fundo em dezembro de 2005, sendo destinado para execução somente no ano de 2006.

Ano	Recurso executado
2005	R$ 4.000,00
2006	R$ 702.586,83
2007	R$ 37.585,53
Total	**R$ 744.172,36**

Quadro 3 – Projetos financiados com os recursos do FMIA

Importa declarar que dos valores destinados ao financiamento de ações para a área da criança e adolescente no ano de 2005, apenas uma única instituição não-governamental foi contemplada com tal recurso.

Em relação aos recursos executados em 2006, verifica-se que R$ 153.000,00 foram destinados ao poder público, que realizou a compra de uma casa para que a mesma funcione como Casa de Acolhimento, ou seja, de proteção à criança e ao adolescente que tiveram seus direitos violados. Os demais recursos foram distribuídos entre entidades não-governamentais que apresentaram projetos de acordo com o estabelecido na resolução do Comdcac.

Um dos conselheiros assinala que a não-execução dos recursos disponíveis no FMIA deve-se ao fato do despreparo das entidades em elaborar projetos. Muitas entidades existentes no município de Cariacica surgiram por intermédio de pessoas ligadas à igreja, tanto leigos quanto o clero. As ações eram de cunho assistencialista e a doações eram realizadas através de organizações populares e mesmo empresas, porém sem rigor técnico para acessar tais recursos.

> *Apesar de nós termos entidades muito antigas, muitas delas não têm técnicos capacitados e isso gera muito problema. Nós chegamos ao ponto de, entre aproximadamente quinze projetos encaminhados, apenas um ou dois, se eu não me engano, foram aprovados (Entrevista de nº 3, Poder Público).*
>
> *Outro projeto que eu visitei [...] realmente as crianças necessitavam de uma quadra de esporte. A gente se sensibiliza nessas visitas, as crianças jogando em uma quadra de terra, descalças [...] com trave de madeira, então assim bastante criança na entidade, então você percebe a necessidade realmente de construir uma coisa melhor, uma quadra, mas analisando o projeto eles pediam medalhas, chuteiras, mas porque chuteiras se a quadra era de cimento. Viveiros de passarinhos, pediam coisas que não tinham nada a ver com o projeto. Foi aonde também demos o parecer contrário. O projeto é bom, é necessário com toda aquela*

> *carência, mas as pessoas aproveitam da situação do fundo e colocam coisas no projeto que não tem nada a ver com aquela realidade (Entrevista de nº 7, Poder Público).*

Para um dos entrevistados, o próprio FMIA dificulta o processo de financiamento das atividades a serem realizadas pelas instituições. Em sua fala fica explícito o seu desacordo em relação ao FMIA e as formas utilizadas para acessar esse recurso.

> *[...] porque a gente acha assim, se nós recebemos uma doação de uma empresa então essa verba deveria vir diretamente para a entidade que precisa. Para não ter que passar pelo FIA, ter que passar é muita burocracia, é muito difícil a gente até às vezes conseguir retirar esse dinheiro. Tem que ser através de projeto. Os projetos às vezes não são feitos conforme tem que ser. Os projetos vão lá, volta. Às vezes a gente chega até perder verba [...] por causa de muita burocracia. Eu para ser franca gostaria assim que a verba saísse diretamente da empresa e fosse para mão da entidade. Eu não vejo muita vantagem (Entrevista de nº 6, Sociedade civil).*

As empresas, por sua vez, não fazem a doação direta para as entidades porque dessa forma não tem dedução fiscal, ou seja, não podem abater no pagamento dos impostos. As entidades, muitas vezes, fazem todo o processo de captação de recurso e conseguem a doação, só que o recurso entra via fundo, e para a entidade acessar o recurso deve apresentar o projeto. Se o projeto não estiver em conformidade com o que foi definido como prioridade na resolução, uma vez que Cariacica não possui Plano de Ação, a instituição deixa de acessar o recurso.

As instituições que se sentiram prejudicadas porque receberam a doação dirigida, mas o projeto apresentado não estava bem elaborado e nem de acordo com a resolução, se colocaram contra o FMIA, alegando ser um instrumento que dificulta ao invés de ajudar. Em alguns relatos os conselheiros apontaram que vários projetos voltaram para as entidades a fim de que as mesmas refizessem os projetos de acordo com a resolução, porém nem todas entidades os reapresentaram.

Existem entidades ocupam o espaço do conselho como forma de se beneficiar, não entendem seu papel, nem defendem uma política para o município. Isso pode ser explicado pelo fato de que durante muito tempo as ações do conselho eram dirigidas dessa forma. Assim, o grande desafio posto é romper com a visão da necessidade imediata da instituição e partir para o debate ampliado acerca da necessidade do

município. O fundo e também o conselho não podem ser usados como instrumentos para captar recursos para determinadas entidades. Enquanto instrumentos de construção de participação mais ampliada, eles devem ser utilizados para fortalecer a política de atenção à criança e ao adolescente do município, política esta que deve ser construída através do debate entre poder público e sociedade civil.

As falas abaixo configuram um pouco do despreparo de algumas entidades e mesmo a visão errônea que se tem do fundo. O fundo deixa de ser um instrumento para legitimar o Plano de Ação do conselho, que deve contemplar tanto ações desenvolvidas pelo poder público como pelas entidades civis, e passa a ser um instrumento para atender às necessidades dessas instituições.

> *[...] quando se fala do fundo aí envolve as entidades. Eu percebi nesse tempo que estava no conselho, que fiz parte da comissão de visita, justamente sobre a destinação da verba, e existe uma ansiedade das entidades [...] eles acham que o dinheiro do povo não tem dono e aí como conselheiro do município eu tinha que defender o município e também como cidadão eu me sentia um pouco cidadão na hora de aprovar alguns projetos. Então a gente percebe aquela ansiedade, tem dinheiro então vamos fazer e às vezes fazendo as coisas de qualquer jeito (Entrevista nº 7, Poder Público).*
>
> *[...] É muito importante porque às vezes, às vezes não, geralmente, as entidades dependem de uma verba. Porque a gente não tem da onde tirar [...] aí a gente precisa de uma verba extra. E aí quando a gente consegue uma doação, apesar de que fica uma porcentagem no FIA, mas não faz falta. É importante quando a gente consegue essa parceira. Esse dinheirinho sempre vem ajudar (Entrevista nº 6, Sociedade civil).*

Nas falas é notório o desconhecimento sobre o FMIA e seu funcionamento, tanto por parte dos conselheiros, como das entidades que pleiteiam tal recurso. As entidades que apresentam projetos, muitas vezes operam na lógica de que o recurso quando é público não tem dono e, se o projeto não for aprovado, culpabilizam o conselho, alegando que esse dificulta ao acesso ao recurso. Percebe-se que o conselho não tem discutido com as entidades qual é o papel de cada um, como também não tem discutido as necessidades do município no que se refere às políticas para a criança e para o adolescente.

Nota-se um município carente em muitas áreas, que possui recursos no fundo, mas que não consegue executar.

Outro fato a ser destacado pela fala acima é o desconhecimento do conselheiro quanto ao funcionamento do fundo, visto que, segundo resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), é possível que, das entradas provenientes de doações ao fundo, de 10% a 30% desse recurso fiquem disponíveis ao conselho. Esse recurso pode ser utilizado para capacitação dos conselheiros, campanhas de divulgação do Ecriad, campanhas de captação de recursos para o fundo. No caso do FMIA de Cariacica, a resolução municipal determina que 10% fiquem à disposição do conselho para tais ações. Esse recurso que fica no fundo poderia ser utilizado para a capacitação dos próprios conselheiros. Com isso, poderia ser incitada a cultura de uma participação mais política e de defesa dos interesses coletivos.

A representação política tem refletido muito mais a representação de interesses, e os grandes conflitos, que têm surgido no interior dos espaços de negociação política, são solucionados a partir de acordos entre as organizações e o poder público (NOGUEIRA, 2005).

Assim, o conselho, que tem a função de deliberar, normatizar, executar e fiscalizar a política de atenção à criança e ao adolescente, reduz as suas atividades à aprovação e ao financiamento ou não de projetos de determinadas entidades.

5.2 O PAPEL DOS CONSELHEIROS E SUA REPRESENTAÇÃO

O Conselho de Direitos, composto de forma paritária, por representantes da sociedade civil e poder público, desenvolve um papel fundamental na discussão da política. Suas atribuições vão desde o levantamento do diagnóstico local, passando pela elaboração do Plano de Ação, Plano de Aplicação, até o processo de aprovação dos projetos a serem financiados, bem como a fiscalização das ações desenvolvidas pelas entidades que ofertam serviços na área da criança e do adolescente. Todo esse processo de levantamento de prioridades, ações a serem realizadas, elaboração dos planos, fiscalização, deve ocorrer através de um amplo

debate em torno da questão que envolve a criança e o adolescente, sendo esse o alvo prioritário dessas ações.

Durante o período de coleta de dados, referente ao Comdcac, percebeu-se que este se encontra em um processo de desenvolvimento. As histórias coletadas permitem dizer que o Conselho de Direitos de Cariacica passou por um longo período no qual as atividades eram centradas na figura de uma única pessoa que ficou à frente do conselho durante nove anos. Isso fez com que o debate sobre o papel do conselheiro e mesmo a construção e discussão mais ampliada, na tentativa da construção de uma democracia mais participativa, ficasse prejudicada. Desse modo, somente a partir de 2005 o conselho se renova, inclusive com novos atores em cena, o que lhe proporcionou o debate acerca do papel dos conselheiros. Hoje, embora os dados coletados através das entrevistas apontem que o papel do conselheiro é muito importante para a elaboração, execução e financiamento da política para a criança e para o adolescente, isso ainda não é muito claro para os próprios conselheiros.

Em todas as entrevistas foi possível encontrar o destaque dado à função do conselheiro, como também a necessidade de se ampliar o debate em torno do real papel desse ator (Quadro 4).

Representatividade do conselheiro	**Como avalia o papel do conselheiro**
Entrevista 1 – Poder Público	“[...] o que realmente falta ao conselheiro é saber qual é o seu verdadeiro papel ali [...] como pensar em uma política, como definir prioridades, como fiscalizar se está sendo executado, se você não tem pessoas que estão ali comprometidas com isso?”
Entrevista 2 – Poder Público	“Eu acho que o conselheiro, ele não é representante de si mesmo. Ele representa um segmento. [...] Eu penso que esse, essa forma de participação ainda não é muito entendida pelos conselheiros. Eles falam em seu próprio nome quando não deveria ser.”

(continua)

Representatividade do conselheiro	Como avalia o papel do conselheiro
Entrevista 3 – Poder Público	“[...] o papel do conselheiro é fundamental porque ele, a gente tem dificuldade, e a gente percebe algumas pessoas, a questão política, está ali por interesse político ou querendo defender o recurso do FIA para os projetos da sua instituição.”
Entrevista 4 – Sociedade civil	“Eu acho o papel extremamente sério, de muita responsabilidade, mas nós enquanto conselheiros é difícil.”
Entrevista 5 – Sociedade civil	“Conselheiro é aquela pessoa prática, né? Porque ele já vive na entidade dele, então ele vai ver na entidade já com base na prática. Eu acho que isso é muito importante.”
Entrevista 6 – Sociedade civil	“O papel do conselheiro estava ficando meio a desejar até pela falta de experiência. E tem a coisa que a gente ficava meio frustrada, eu pelo menos fiquei frustrada [...]”.
Entrevista 7 – Poder Público	“A importância do conselho é justamente fazer o que venho falando, fazer essa avaliação. Fazer as visitas técnicas isso é importantíssimo. Critério sempre a ser avaliado realmente [...]”.
Entrevista 8 – Sociedade civil	“[...] nós percebemos que a gente precisa da discussão, então os conselheiros, eles são pontos-chave importantíssimos para isso. Inclusive nessa gestão eles estão demonstrando isso muito claramente, abertura de discussão [...]”.
Entrevista 9 – Sociedade civil	“O conselheiro, ele tem um grande papel na entidade dele, mas ele tem um grande papel no município.”

Quadro 4 – Papel do conselheiro

Examina-se que embora os conselheiros afirmem a importância de seu papel, este ainda não é muito bem compreendido por eles. O papel do conselheiro é também um papel político, suas atividades não se resumem a aprovar ou não os projetos enviados ao conselho para liberação de recursos, mas também compreendem a

discussão da situação local, as necessidades do município naquela área, o posicionamento político diante de determinados eventos.

Interessa sublinhar que dentre os dez entrevistados apenas três já militavam na área da criança e do adolescente. Os outros entraram para serem conselheiros por designação da entidade ou da secretaria. Daí não é difícil compreender o período de quase estagnação em que passou o conselho, pois com novos atores que ainda não conheciam a política para criança e adolescente, nem a importância e papel do conselho, a dificuldade em legitimar esse espaço e em pensar de forma ampliada na política para esse segmento não relutou em acontecer.

Outro fator que merece destaque é que as secretarias (qualquer que seja), ao realizar a indicação do membro que irá representar sua pasta no conselho, fazem de qualquer maneira, ou seja, sem saberem o papel desse representante na secretaria. Abaixo exemplificamos com uma fala de um dos entrevistados.

> *Precisa do poder público ter mais responsabilidade com as pessoas que indicam, que os secretários tirem as pessoas para participarem do conselho realmente e ter aquilo ali como função. Porque as pessoas do poder público estão trabalhando, não estão ausente da secretaria. Então o poder público às vezes exige do funcionário as atividades, coloca o nome por colocar do conselheiro e depois exige que faça outras funções dentro do município. Existe essa dificuldade que precisa de um esclarecimento melhor para o secretário da função e da importância do conselheiro (Entrevista nº 7, Poder Público).*

Assim, assume em muitos casos alguém que, além de não conhecer as atribuições do conselheiro, não possui poder decisório dentro de sua secretaria. No caso do conselho de Cariacica, teve uma pasta que chegou a ser notificada quanto à possibilidade de perder sua representação dentro do conselho, uma vez que não havia nenhum representante. Quando o representante chegava a participar das reuniões era comum um rodízio, isto é, a cada reunião um representante diferente. Isso dificulta muito o processo de discussão das ações do conselho, pois às vezes é necessário voltar ao tema da reunião anterior para que o conselheiro consiga acompanhar o debate.

Diante disso, vários são os impasses apresentados para a efetivação do real papel do conselho. Primeiro a falta de compromisso de alguns conselheiros em participar

das reuniões e cumprir com as obrigações demandadas a um conselheiro. Isso se deve ao fato de que muitas vezes o poder público, através das secretarias representadas no conselho, envia um representante que não tem interesse algum nesse tipo de ação. Então aparece esporadicamente nas reuniões, não contribuindo com a discussão e o fortalecimento da política para a criança e para o adolescente.

Outro problema é aquele conselheiro (do poder público) que é designado pelo seu secretário, mas que não possui poder decisório na secretaria em que atua. Então, muitas vezes, precisa repassar as decisões tomadas pelo conselho para seu superior, que nem sempre concorda com as deliberações do conselho. Como o conselho não tem exercido seu papel de agente político, tem limitado suas ações a questões burocráticas. O seu caráter deliberativo fica limitado.

Um outro fator que merece destaque diz respeito ao conjunto de atividades que o representante exerce dentro de sua secretaria, que muitas vezes o inviabiliza de desenvolver as atividades do conselho. Isso porque o conselheiro representa uma determinada secretaria e as atividades do conselho também refletem a participação de determinada secretaria para a defesa do direito da criança e do adolescente. Porém, como o papel do conselheiro não é entendido, a sua ausência na secretaria, quando em execução de determinada atividade relativa ao conselho, é entendida de forma distorcida, como se conselheiro utilizasse as atividades do conselho para não desenvolver as atividades pertinentes à secretaria em que atua.

Infelizmente, a falta de informação e o despreparo de alguns conselheiros têm colocado em plano secundário o próprio caráter deliberativo do conselho, algo que também tem repercutido nacionalmente. A indicação de nomes que não possuem autonomia dentro de suas secretarias, tampouco conseguem sentar com seus secretários para informar as deliberações que estão sendo tomadas dentro do conselho, tem sido um dos dificultadores da ampliação da autonomia desses espaços.

> O representante de cada pasta pode ser o próprio secretário ou uma pessoa indicada por ele. Essa escolha é decisiva para assegurar o poder de ação do conselho. Quanto mais autonomia os conselheiros governamentais tiverem dentro da secretaria a que pertencem, maior será a força política do

> grupo [...]. A participação do governo, portanto, não pode ser apenas figurativa. Tem que ser efetiva e interessada (VIVARTA, 2005, p. 109).

Nesse caso, se não há uma interlocução do conselheiro com o representante de sua pasta, as ações deliberadas pelo conselho e que dependem de determinada secretaria perdem o seu valor. Se não há, além disso, o reconhecimento do papel do conselheiro, bem como se o próprio conselheiro não conhece seu papel, isso gera uma outra dificuldade que é o de não legitimar as ações que são desenvolvidas pelo conselho na figura de seus conselheiros.

Apresenta-se uma percepção distorcida dos representantes do poder público para com o conselho. Todavia, é fundamental notar que a função e importância do conselheiro também precisam ser amplamente debatidas dentro do próprio conselho. Um dos entrevistados caracteriza essa necessidade do conselho efetivar suas reais funções.

> *[...] a gente percebe que precisamos atuar mais nesse campo do orçamento. [...] nós precisamos estar atentos a isso e aí vai surgir o Plano de Ação no meio desse movimento todo, mas a gente precisa priorizar algumas coisas para que a gente não se atropele lá na frente, que depois nem o plano de ação vai dar conta de executar se a gente não garantir no PPA, na LDO e na LOA. [...] quando comecei a participar mais me parece que a história do conselho é sempre essa de apagar incêndio e não de ações preventivas [...] (Entrevista nº 8, Sociedade civil).*

Essa foi a única fala em que um conselheiro aponta a necessidade do conselho atuar em outras frentes que não seja somente aprovar e fiscalizar os projetos. Quando se avaliam os recursos disponíveis no fundo, percebe-se que o montante de maior expressão é proveniente de doações de empresas, fruto do trabalho do conselho, que através das entidades que compõem esse mesmo conselho buscam tais doações nas empresas. Porém, também é função do conselho atuar junto ao poder público na elaboração do orçamento e das diretrizes orçamentárias para que possa ser garantida nesse orçamento a verba necessária para a execução das ações deliberadas pelo conselho e que estão previstas no Plano de Ação e, no caso do conselho de Cariacica, foram previstas em resolução.

Quando abordados sobre as deliberações tomadas a partir das prioridades destacadas pelo conselho, de como o conselho estava discutindo as prioridades e

se os recursos disponíveis no fundo permitiam a efetivação do Plano de Ação, oito dos dez entrevistados alegaram que os recursos do fundo permitiam sim a execução desse Plano de Ação. Mas, conforme já citado anteriormente, o conselho não tem Plano de Ação e ainda, por meio de uma fala, ficou claro que as prioridades eram levantadas sem um diagnóstico local.

> *[...] então antigamente eu nunca ouvi falar do Plano de Ação. A gente não tinha um documento que dizia a nossa prioridade é essa. O que acontecia em determinados momentos, que eu via algumas discussões, acontecia alguém levantar a prioridade é criança de rua, criança nas ruas, a prioridade vai ser criança em situação de vulnerabilidade, então, isso aí, brotavam essas prioridades no meio das discussões. Mas não tinha um plano dizendo que a partir desse número, dos acontecimentos, do que está acontecendo no município, isso, isso, nós trazemos essa prioridade para nossa ação e hoje nos temos esse pensamento de constituir esse documento [...] (Entrevista nº 08, Sociedade civil).*

> *[...] Esse tempo que estive à frente, que estive acompanhando mais de perto não há, não há em Cariacica um Plano de Ação no conselho. O que a gente tinha, tem, foi uma resolução que foi feita no final de 2006, falando das prioridades, da política de atenção à criança e adolescente. Ali foi definido o que seria prioridade para financiamento em 2007 (Entrevista, nº 1, Poder Público).*

Pensar nas atividades exercidas pelo conselho, como discutir a política para a criança e o adolescente e a partir dessa discussão, desse debate político, propor frentes de trabalho que devem constar no Plano de Ação, assim como elaborar o Plano de Aplicação e atuar junto ao poder público na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, garantir no orçamento os recursos necessários para a efetivação da política, além de fiscalizar as entidades que realizam atendimento à criança e ao adolescente são algumas das atividades que devem ser exercidas pelos conselheiros. De tal modo, quando examinadas as falas dos conselheiros sobre o seu papel, a primeira observação é que poucos se colocam como conselheiros e conhecem de fato suas atribuições.

As falas remetem sempre ao conselheiro em uma terceira pessoa, como se o entrevistado não se visse como tal. Alguns entrevistados colocam que o conselheiro precisa saber seu papel, que ele precisa melhorar sua atuação e nesse momento é como se ele esquecesse que o conselho é ele. Por conseguinte, conclui-se que se o conselheiro não se sente como tal, não entende sua função, não vai legitimar o espaço do conselho.

Outro aspecto que pertence destacar é que sendo o conselho um espaço de deliberação é necessário que haja a discussão de forma ampliada. As decisões não podem ser tomadas a partir de uma vontade individual ou de achar que isso ou aquilo é prioridade, mas é essencial um debate em torno da questão, de maneira mais ampliada, pois se está pensando na política para todo um município.

Sendo o Comdcac um órgão deliberativo, normativo e controlador da política para a população infanto-juvenil, suas ações devem ser orientadas por essas diretrizes. O que se nota é que o conselho passou por um período no qual as deliberações não eram acompanhadas de debate, sendo essa uma função que ainda não é muito exercida no âmbito nacional. Observa-se que embora as deliberações sejam um grande instrumento político dos conselhos, que lhe possibilitam tomar decisões localmente e publicar essas decisões por meio do Diário Oficial, tornando então normas, resoluções a serem seguidas, esse método não é muito apropriado ainda pelos conselhos (VIVARTA, 2005).

Normatizar as ações deliberadas é uma forma do conselho garantir que tanto o poder público como as entidades que ofertam serviço na área da criança e do adolescente atuem conforme as decisões/deliberações tomadas pelo conselho, assegurando a sua efetivação.

> As resoluções dos conselhos são normas que orientam o atendimento e encaminhamento a criança e do adolescente de acordo com os seus direitos. Devem ser seguidas tanto pelo governo quanto pelas organizações não-governamentais que atuem na área. Sua efetividade está relacionada a dois fatores. O primeiro é o fato de atenderem a necessidades reais percebidas pelo atores da área. Outro é a mobilização desses atores em torno da resolução (VIVARTA, 2005, p. 115).

Reitera-se um dos pontos-chave que é o do conselheiro saber qual a sua função. Se a garantia da efetivação das decisões tomadas, via resolução, precisa atender às necessidades da área, então é importante o levantamento situacional, a realização do diagnóstico e depois do Plano de Ação. Os conselhos que estão mais organizados, que têm clareza de suas atribuições, conseguem interferir muito mais nas políticas sociais.

5.3 RESULTADOS, AVANÇOS E IMPASSES ALCANÇADOS COM O CONSELHO E O FMIA

Pretende-se agora analisar de que modo o conselheiro entende os avanços alcançados pelo conselho e conseqüentemente pelo fundo para a política de atenção à criança e ao adolescente no município de Cariacica.

Admite-se que o surgimento dos conselhos e, respectivamente, dos fundos compõe instrumentos capazes de assegurar o diálogo entre poder público e sociedade civil a fim de deliberar sobre as políticas sociais, bem como se tem o fundo como garantia dos recursos para a implementação de tais deliberações.

Assim, não é inoportuno afirmar que após a criação dos conselhos de direitos houve avanço no debate em torno da infância e adolescência, refletindo na ampliação de ações para esse segmento.

Acrescenta-se que, apesar de existirem avanços, ainda não foi possível garantir o pleno funcionamento dos conselhos, bem como dos fundos. Há muito caminho a ser percorrido para que se consiga atingir tal objetivo. Trata-se de um caminho inesgotável.

Como discutido antes, a visão do conselheiro a respeito de seu papel, do papel do conselho e do fundo ainda são muito pequenas. Na maioria das falas, os conselheiros comentam que o conselho permitiu avançar na consolidação da política para a infância, o fundo permitiu a profissionalização das entidades, uma vez que elas tiveram que se adequar às exigências do conselho para pleitear verba do FMIA.

Somente um entrevistado apontou que o fundo provoca muito mais impasses, por conta de sua burocracia, que avanços. Outros assinalaram que, embora estejam há pouco tempo como conselheiro, durante esse período foi possível perceber o avanço. A necessidade de capacitação e de informação a respeito do funcionamento do FMIA torna-se latente não apenas para os próprios conselheiros, que apontaram tal necessidade de capacitação, como também para as entidades.

Os conselheiros possuem um papel fundamental na administração política do recurso. Assim, suas atividades vão desde conhecer a legislação sobre o FMIA, forma de captação do recurso, o que pode ser utilizado/financiado com esse recurso, até a prestação de contas ao MP. Nesse sentido, as atividades desempenhadas pelos conselheiros demandam um estudo, um entendimento do funcionamento da máquina administrativa.

A visão dos conselheiros quanto aos resultados, avanços e impasses trazidos pelo conselho e fundo está abaixo apresentada (Quadro 5).

Representatividade do Conselheiro	**Resultados**	**Avanços**	**Impasses**
Entrevista 1 – Poder Público	Profissionalização das entidades.	FMIA/recurso próprio permitiu pensar e discutir mais sobre a política para criança e adolescente.	Falta de conhecimento do processo de operacionalização do FMIA.
Entrevista 2 – Poder Público	-	-	-
Entrevista 3 – Poder Público	Profissionalização das entidades.	Efetivação do FMIA.	Falta de conhecimento das entidades do funcionamento do FMIA.
Entrevista 4 – Sociedade civil	Público-alvo sendo beneficiado.	Profissionalização das entidades.	Falta de compromisso/ doação dos conselheiros.

(continua)

Representatividade do Conselheiro	Resultados	Avanços	Impasses
Entrevista 5 – Sociedade civil	Fiscalização e acompanhamento dos projetos.	Permitiu a utilização da verba mediante aprovação de projeto.	-
Entrevista 6 – Sociedade civil	-	-	O FMIA só trouxe impasses.
Entrevista 7 – Poder Público	Aprovação de projetos e aumento e melhoria no atendimento ao público-alvo.	Permitiu desenvolver a política de atendimento à criança e ao adolescente.	-
Entrevista 8 – Sociedade civil	Profissionalização das entidades e dos serviços oferecidos.	Ampliação do debate acerca do papel do conselho e do FMIA.	-
Entrevista 9 – Sociedade Civil	-	Entende haver mais avanços que impasses.	O impasse é pela ausência de projeto e pela ausência de querer formatar a política.

Quadro 5 – Resultados, avanços e impasses do FMIA

As falas remetem aos resultados ou avanços obtidos de forma imediata com a execução direta dos recursos do fundo e a cobrança do conselho junto às entidades para que estas mantenham sua documentação em dia e dessa forma possam apresentar projetos ao conselho, o que possibilitou tanto a legalidade de tais organizações como a busca pela profissionalização dos serviços.

Não é possível destacar através das falas a importância da criação desse espaço como um importante órgão de construção de uma cultura política baseada nos preceitos democráticos. O processo de descentralização, que culminou com a descentralização política, administrativa e financeira, possibilitou maior autonomia aos entes federados, nesse caso o municipal, e maior participação da população na discussão da política social.

Com a criação dos Conselhos de Direitos, em âmbito municipal o que se pretendia alcançar era justamente fortalecer essa participação política. Os conselhos, representados por ONGs, estariam levantando as prioridades das ações, bem como executando e fiscalizando o que favoreceria a população usuária.

Os fundos, por sua vez, enquanto mecanismo de financiamento da política social, permitiriam maior transparência não somente no financiamento das ações, como também na prestação de contas, já que o funcionamento do mesmo segue o apontado na lei de responsabilidade fiscal, sendo sua prestação de contas apresentada e fiscalizada pelo Tribunal de Contas. O fundo também garantiria a execução das ações deliberadas pelo conselho.

No entanto, enquanto instrumentos para a ampliação da participação política e de uma gestão mais democrática, nem o conselho nem o fundo foram mencionados.

Logo, o que parece prevalecer no âmbito da discussão das políticas sociais para o segmento infanto-juvenil são debates que giram em torno de ações pontuais, ignorando a situação real da problemática que envolve crianças e adolescentes.

A ocupação dos conselhos parece muito mais refletir uma ocupação pela defesa de interesse individual, quando se deveria pensar no interesse coletivo. As prioridades seguem a lógica da prioridade de determinada instituição e não da prioridade absoluta que é a criança e o adolescente.

Tanto o conselho como o fundo são caracterizados como muito importantes, visto como a partir deles foi possível avançar na legalização das entidades, quando isso deveria ser objetivo maior da entidade que se disponibiliza a ofertar o serviço.

Pondera-se que há muito ainda a se avançar para que de fato o conselho possa trazer resultados satisfatórios para a política de atenção à criança e ao adolescente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ano o Ecriad completou a sua maioridade. Um amplo debate foi travado ao longo desses anos na tentativa de fortalecer os segmentos em defesa da população infanto-juvenil e conseqüentemente assegurar a efetivação de seus direitos. Não obstante, há um vasto caminho a ser percorrido para se efetivar o disposto na lei 8069/90.

O final da década de 1980 no Brasil foi tomado pelo ressurgimento de vários movimentos sociais. Esses movimentos organizados pelos diversos setores existentes na sociedade brasileira clamavam pela garantia de direitos com a responsabilidade do Estado em sua execução, assim como a participação dessa sociedade nos espaços de interlocução junto ao Estado.

O amplo movimento em prol da promulgação do Ecriad, e antes mesmo da Constituição Federal de 1988, assegurou a participação da sociedade civil nos espaços de deliberação da política social para o segmento infanto-juvenil, bem como a primazia da responsabilidade do Estado pela execução das políticas.

Também foi possível garantir a descentralização política, administrativa e financeira, responsabilizando cada esfera de governo pela execução, financiamento e participação da sociedade na discussão e deliberação das políticas, fomentando assim a construção da democracia participativa.

Desse modo, inscrevem-se no cenário brasileiro espaços de negociação direta entre poder público e sociedade civil para a deliberação das políticas sociais.

O movimento que culminou com a promulgação do Ecriad também proporcionou a criação dos Conselhos de Direitos no âmbito nacional. Em cada esfera de governo, de acordo com a organização e pressão exercida junto ao poder público, foi possível a efetivação desses espaços.

A realidade acompanhada no município de Cariacica não destoa do acontecido no domínio nacional. No município de Cariacica, a figura do Conselho de Direitos e também a aprovação do decreto de regulamentação do FMIA só tornaram-se possíveis devido à mobilização das organizações sociais envolvidas com a temática criança e adolescente, organizações estas que pressionaram o governo local na busca pela garantia e efetivação dos direitos desse segmento.

No entanto, verifica-se que passado o momento de instauração do Conselho de Direitos essa forte participação política foi perdendo espaço e durante muito tempo as atividades realizadas pelo conselho estiveram ancoradas em uma ação pontual e clientelista, própria do histórico das políticas sociais no Brasil e característica dos diversos governos que passaram pelo município de Cariacica durante o período de 1991 a 2004.

Nesse sentido, a efetivação do Conselho de Direitos, enquanto um instrumento de interlocução entre poder público e sociedade civil na construção e fortalecimento de uma participação política, bem como na defesa do interesse da criança e do adolescente, pensada de forma coletiva, ainda não completou a sua maioridade política. A dimensão política, da participação mais ampliada, tem ficado muito aquém do esperado.

A realidade encontrada no Comdcac permite inferir que muitos conselheiros não conhecem seu papel político, o que dificulta os trabalhos dentro do conselho na hora de definir prioridades, aprovar e fiscalizar as ações.

Vale conceber que levantar prioridades de ação para um município requer um amplo debate sobre a situação da criança e do adolescente no abordado município, bem como um intenso processo de discussão no interior do conselho, em que diferentes grupos, diferentes interesses se relacionam. Identifica-se que a discussão da prioridade tem ficado muito abaixo do necessário, uma vez que as prioridades são levantadas por um ou outro conselheiro, e os demais, muitas vezes por não conhecerem seu papel, acatam a prioridade que um outro elegeu.

Portanto, o não exercício real do papel do conselheiro tem atrapalhado as ações para a criança e para o adolescente na cidade de Cariacica.

Observa-se que, por não compreender seu papel, bem como por não militar na área da criança e do adolescente e por muitas vezes ocupar o “ofício” por designação da instituição, tanto por parte do poder público como das instituições não-governamentais, há conselheiro que têm feito do Comdcac apenas um espaço burocrático.

Cabe reiterar que o Conselho de Direitos é um importante canal de discussão das prioridades de ação para a criança e para o adolescente, porém precisa fortalecer seu papel.

Conclui-se que o Comdcac carece discutir de forma mais ampliada o seu papel e fortalecer esse espaço de discussão.

Considerando que o FMIA é um instrumento que visa financiar a execução das ações deliberadas pelo Conselho de Direitos e que há um montante de recurso considerável na conta desse mesmo FMIA, denota-se a inexistência de um Plano de Ação elaborado pelo conselho, bem como a inexistência de deliberações e de ações propostas pelo conselho.

Nesse sentido, não se justifica um município carente, com tantas necessidades, possuir um fundo com um valor elevado que não é executado.

Importa considerar que as prioridades elencadas pelo Comdcac não estão refletindo a necessidade real de ação na cidade, situação confirmada pelo número reduzido de projetos financiados com os recursos do FMIA.

Sendo a criança e o adolescente prioridades absolutas nas ações, questiona-se qual seria a prioridade do conselho.

REFERÊNCIAS

ARIÈS, P. **História Social da Criança e da Família**. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1981.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-Neoliberalismo**: As políticas Sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social no Capitalismo Tardio**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

BEHRING, Elaine Rossetti. Principais abordagens da política social e da cidadania. In: **Capacitação em Serviço Social e política social**. Módulo: 3. Brasília, UNB/CEAD, 2000.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da Seguridade Social e política econômica: perversa alquimia. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano XXVII, n. 87, p. 25-57, set. 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2. ed. Brasília, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da criança e do adolescente**. Brasília: Senado Federal, 1990.

CARIACICA. Lei Municipal nº 2199, de 18 de Novembro de 1991. **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Espírito Santo: Secretaria de Administração, 1991.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **Sociedade civil, Estado e Terceiro Setor**. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Fundação Sedae, v. 12, n. 14, p. 83-91, out./dez.1998.

CASTRO, Jorge Abrahão de; CARDOSO Jr., José Celso. Políticas Sociais de Âmbito Federal no Brasil: Restrições macroeconômicas ao Financiamento Social entre 1995 e 2002. In: **Questão Social e Políticas no Brasil Contemporâneo**. Capítulo de livro do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, 2005. cap. 6 e 7. (Em fase de publicação).

COSTA, Antônio Carlos Gomes. **É possível mudar**. São Paulo: Cortez, 1993.

COUTINHO, C. N. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

CUNHA, Rosani Evangelista da. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil. In: **Capacitação em Serviço Social e política social**. Módulo 3. Brasília, UNB/CEAD, 2000.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. Construção Democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. In: **Revista Política e Sociedade**. Florianópolis: Cidade Futura, n. 5, p. 137-161, out. 2004.

DESLANDES, Suely Ferreira; ASSIS, Simone Gonçalves de. Abordagens quantitativas e qualitativas em saúde: o diálogo das diferenças. In: MINAYO, Maria Cecília; DESLANDES, Suely Ferreira. (Org.). **Caminhos do Pensamento**: epistemologia e método. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2002. p. 195-223.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista**: as funções da previdência e assistência sociais. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FILGUEIRAS, Luiz. **Projeto político e modelo econômico neoliberal no Brasil**: implantação, evolução, estrutura e dinâmica. Mimeo, 2005.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de Conteúdo**. 2. ed. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públio Caio Bessa. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2. ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2003.

MARANHÃO, Tatiana de Amorim. **Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo**. São Paulo, Instituto Pólis / PUC-SP, 2003. 80 p. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15).

MARX, K.; ENGELS, F. **O manifesto comunista**. Porto Alegre: L&PM, 2006. (Coleção L&PM Pocket).

MAY, Tim. Pesquisa documental: escavações e evidências. In: _____. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artes Médicas, 2004. cap. 8, p. 145- 171, 204-230.

MISHRA, Ramesh. **O Estado Providência na sociedade capitalista**: Estudo Comparativo das políticas públicas na Europa, América do Norte e Austrália. Tradução de Ana Barradas. Celta Editora: OEIRAS, 1995.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social**: critica ao padrão emergente de intervenção social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PAOLI, M.C.; TELLES, V. da S. Direitos Sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, Sonia (Org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

PORTELLI, H. **Gramsci e o bloco histórico**. Tradução de Angelina Peralva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano XXVII, n. 85, p. 109-116, mar. 2006.

RIZZINI, Irene; VOGEL, Arno. **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Nino. Universidade Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, 1995.

SALES, Mione Apolinário. Política e diretios de crianaças e adolescentes: entre o litígio e a tentação do consenso. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Org.). **Política Social, família e juventude**: uma questão de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Orlando Alves dos Jr; AZEVEDO, Sergio; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS, Orlando Alves dos Jr; AZEVEDO, Sergio; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). **Governança democrática e poder local**: a experiência a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Fase; Revan, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **O serviço social e o popular**: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, Ademir. **A gestão da seguridade social brasileira**: entre a política e o mercado. São Paulo: Cortez, 2004.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. Coleção Questões da Nossa Época, v. 78.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano XVIII, n. 54, p. 75-96, jul. 1997.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TAVARES, Laura. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. Os diferentes tipos de pesquisa. In: _____. **Complexidade e pesquisa interdisciplinar**: epistemologia e metodologia operativa. Petrópolis: Vozes, 2004. cap. 3, p. 156-169.

VIVARTA, Veet. (Coord). **Ouvindo Conselho**: democracia participativa e direitos da infância na pauta das redações brasileiras. São Paulo: Cortez, 2005. Série mídia e mobilização; 8.

VOLPI, Mario. A democratização da gestão das políticas para a infância e a adolescência. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEXEIRA, Ana Claudia C. (Org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000, p. 27-34.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. Desafios da sociedade civil brasileira em seu relacionamento dialético com o Estado e o mercado. In: RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis. **Gestão Social**: uma questão em debate. São Paulo: Educ, 1999. p. 127.

ANEXO A

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

NOME: _____

DATA: ___/___/_____ VOLUNTÁRIO Nº: _____

Está sendo realizada uma pesquisa por ELISÂNGELA MARIA MARCHESI, aluna do Mestrado em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo. A realizadora da pesquisa se propõe a analisar a atuação dos conselheiros na definição das prioridades e no financiamento da política para a criança e o adolescente, tendo em vista a sua heterogênea composição.

Como voluntário (a) estou ciente de que irei conceder uma entrevista sobre a minha participação no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Cariacica (Comdcac).

A pesquisadora esclareceu que eu posso recusar-me a continuar participando da pesquisa no momento em que desejar, sem que isso me traga qualquer constrangimento ou prejuízo. Sei que minha identificação e dados pessoais como endereço, telefone e profissão serão mantidos em sigilo e que ninguém, além da pesquisadora, terá acesso a eles.

Eu sei que não receberei nenhum tipo de remuneração pela minha participação na pesquisa, contudo entendo que o meu maior benefício pode ser ter acesso à pesquisa após a sua conclusão e a partir disso poder obter mais elementos sobre os resultados, avanços e impasses trazidos pelo FMIA do Comdcac para o Plano de Ação.

A pesquisadora esclareceu todas as minhas dúvidas a respeito da pesquisa e se disponibiliza, sempre que necessário, a esclarecer as novas dúvidas que surgirem e até mesmo as anteriores, caso eu esqueça.

De acordo com o que diz este termo, eu concordo em participar voluntariamente,

_____ _____

Assinatura do Voluntário Assinatura da Pesquisadora

ANEXO B

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Identificação
Nome:
Entidade que representa:

1. Como se deu sua aproximação com o Comdcac?

2. Na sua opinião, qual a importância do fundo?

3. Em que medida o conselho e o FMIA permitem a construção do processo de democracia participativa?

4. Em sua opinião, quais os resultados, avanços e impasses trazidos com a implantação do FMIA para a política de atenção à criança e ao adolescente?

5. Em sua opinião, houve evolução das políticas para a criança e para o adolescente após a criação do conselho e do respectivo FMIA?

6. O FMIA tem possibilitado a implantação do Plano de Ação do conselho?

7. Como você avalia o papel do conselheiro na definição das prioridades, na deliberação e fiscalização das mesmas?

8. Quais são as ações publicas para a criança e para o adolescente que são desenvolvidas no município e quais delas foram elaboradas pelo conselho e financiadas com recursos do FMIA?

9. Existe algo que você gostaria de falar que não contemplado nessas perguntas?

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