



UFRJ

## CONSELHOS DELIBERATIVOS: ESPAÇOS PÚBLICOS DE PARTICIPAÇÃO?

Um estudo sobre a construção e institucionalização do conselho dos direitos da criança e do adolescente

Graciete Santa Anna do Nascimento

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

Rio de Janeiro  
Fevereiro de 2008

# **Livros Grátis**

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

Milhares de livros grátis para download.

CONSELHOS DELIBERATIVOS: ESPAÇOS PÚBLICOS DE PARTICIPAÇÃO?  
Um estudo sobre a construção e institucionalização do conselho de direitos da  
criança e do adolescente.

Graciete Santa Anna do Nascimento

Orientadora: Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em  
Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos  
requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada por:

---

Presidente, Prof<sup>a</sup> Dra. Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

---

Prof<sup>a</sup> Dra. Ludmila Rodrigues Antunes

---

Prof<sup>a</sup> Dra. Elizabeth Rondelli

Rio de Janeiro  
Fevereiro de 2008

Nascimento, Graciete Santa Anna do.

Conselhos deliberativos: espaços públicos de participação? Um estudo sobre a construção e institucionalização do conselho de direitos da criança e do adolescente/ Graciete Santa Anna do Nascimento. - Rio de Janeiro: UFRJ/ IFCS, 2008.

vii, 96 fls.: il.; 31 cm.

Orientadora: Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

Dissertação (mestrado) - UFRJ/ IFCS/ Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2008.

Referências Bibliográficas: f. 93-95.

1. Participação. 2. Conselhos. 3. criança e adolescente.
4. capital social. 5. sociedade civil

**RESUMO****CONSELHOS DELIBERATIVOS: ESPAÇOS PÚBLICOS DE PARTICIPAÇÃO?**

Um estudo sobre a construção e institucionalização do conselho de direitos da criança e do adolescente

Graciete Santa Anna do Nascimento

Orientadora: Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Esta dissertação analisa a temática da participação da sociedade civil através do processo de construção e institucionalização dos conselhos de direitos da criança e do adolescente. O trabalho aborda os contornos dados à temática da participação na teoria política e a atualidade do conceito de capital social e os processos associativos na área da criança e do adolescente, examinando os resultados da pesquisa nacional sobre o perfil dos conselhos e a experiência local do CMDCA de Petrópolis - RJ. Por fim, discutiu-se as tendências e contribuições da participação da sociedade e do capital social para a construção da esfera pública no Brasil.

Palavras-chave: participação, conselhos, criança e adolescente, capital social, sociedade civil.

Rio de Janeiro  
Fevereiro de 2008

**ABSTRACT***DELIBERATIVE COUNCILS: AREAS FOR PUBLIC PARTICIPATION?*

*A study over child and adolescent rights councils construction and institutionalization*

Graciete Santa Anna do Nascimento

Orientadora: Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

*Abstract* da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

*This essay analyzes the subject matter of civil society participation in the child and adolescent rights councils construction and institutionalization process. This work outlines the participation in politics theory and the current concept of social capital and the associative process concerning children and adolescents, examining the national research results on councils profiles and the local experience of CMDCA in Petrópolis, Rio de Janeiro. Finally, trends and contributions of society and social capital participation are discussed for the public sphere construction in Brazil.*

*Keywords: participation, councils, child and adolescent, social capital, civil society.*

Rio de Janeiro

Fevereiro de 2008

## LISTA DE SIGLAS

**ANDI** – Agência de Notícias da Infância

**CDDH** – Centro de defesa dos Direitos Humanos

**CEDCA** – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

**CF** – Constituição Federal

**Conanda** – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

**CMDCA** – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

**CEBs** – Comunidades Eclesiais de Base

**DCAs** – Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

**ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente

**FIA** – Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente

**FUNCRIA** – Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

**FUNDREM** – Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**OSs** – Organizações da Sociedade Civil

**OSCIPs** - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

**ONG** – Organização Não Governamental

**MNMMR** – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

**NAE** – Núcleo de assuntos estratégicos

**SEDH** – Secretaria Especial de Direitos Humanos

**SECDREM** – Secretaria Estadual de Desenvolvimento da Região Metropolitana

**Unicef** – Fundo das Nações Unidas para a Infância

**SUMÁRIO**

<b>Introdução</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1. A participação no debate democrático</b>	<b>5</b>
O lugar da participação: revisitando os teóricos da teoria política	
Uma abordagem participativa da democracia	
<b>Capítulo 2. A institucionalização da participação: os conselhos públicos</b>	<b>21</b>
O processo participativo na área da criança e do adolescente	
Os conselhos de direitos da criança e do adolescente	
A situação dos CMDCA's no país: análise da pesquisa <i>Conhecendo a Realidade</i>	
<b>Capítulo 3. A trajetória de uma experiência: o CMDCA de Petrópolis</b>	<b>68</b>
Antecedentes históricos e conjunturais	
Implementação, consolidação e institucionalização do CMDCA	
<b>Considerações finais</b>	<b>90</b>
<b>Referências bibliográficas</b>	<b>93</b>
<b>Anexo</b>	<b>96</b>



## Introdução

O presente trabalho analisa a temática da participação da sociedade através do processo de construção e institucionalização dos conselhos de direitos da criança e do adolescente. Servirá de base nesse estudo, a Pesquisa Nacional acerca do perfil e funcionamento dos conselhos de direitos da criança e do adolescente – *Conhecendo a Realidade*<sup>1</sup> e a experiência local do conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente do município de Petrópolis no estado do Rio de Janeiro. A escolha do CMDCA de Petrópolis deve-se ao fato de ser o primeiro conselho criado no estado do Rio de Janeiro – e um dos primeiros do Brasil e, de ter seu funcionamento ininterrupto desde a criação no ano de 1990.

O resgate do cidadão para a esfera pública é uma temática nova e atual que vem sendo incorporada na ciência política através de estudos e pesquisas sobre cultura política e capital social. Experiências como as desenvolvidas em redes associativas, movimentos sociais, Fórum social mundial entre outros são exemplos de mobilização dos cidadãos em torno de demandas sociais. E têm representado um importante mecanismo de inclusão da sociedade na discussão política e das políticas governamentais. Por outro lado, tais experiências também trazem à tona novos atores e espaços de participação política diversos daqueles tradicionais como o sindicato e os partidos políticos.

Os conselhos, por sua vez, representam a institucionalização da participação da sociedade civil na esfera pública apontando para uma nova configuração na estrutura do Estado brasileiro. A análise da experiência dos conselhos no Brasil abre possibilidade para pensar como e em que medida essa nova regra democrática contribui ou não para reforçar uma cultura participativa e ampliar o capital social.

A construção e reconstrução permanente dos conselhos não se encerram na definição formal e legal dos direitos civis, políticos e sociais, mas vai mais além,

---

<sup>1</sup> A Pesquisa *Conhecendo a Realidade* foi realizada pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e refere-se aos dados de 2006 sobre os conselhos de direitos da criança e do adolescente no país.

exigindo uma apreensão dos diferentes processos que se institucionalizam. Neste percurso, a reflexão sobre a democracia participativa com foco no conselho paritário, suscita elementos diversos para compreender o processo de construção e conquista da cidadania na sociedade moderna.

Os conselhos de direitos da criança e do adolescente fazem parte da trajetória dos movimentos populares, entidades de atendimento e profissionais com atuação na área da infância pela mudança da legislação e pela inclusão de uma proposta democratizante fundada na perspectiva da participação. Em sua gênese, encontramos a formulação de uma concepção de criança e adolescente enquanto sujeito de direitos que irá permear as proposições legais e de atendimento a essa parcela da população.

Os conselhos de direitos da criança e do adolescente inserem-se no cenário político institucional brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988. Especificamente na Lei Federal 8069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente que formaliza no plano legal a participação da sociedade nas decisões relacionadas às políticas públicas direcionadas a população infanto-juvenil, através da criação dos conselhos de direitos.

O Estatuto em seu artigo 88 coloca como uma das diretrizes da política de atendimento a criação de conselhos *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.*<sup>2</sup> A sua composição paritária configura-se como uma inovação, ao lado de outros conselhos, na gestão de políticas públicas e na construção de uma nova regra democrática.

---

<sup>2</sup> Lei Federal 8069/90, artigo 88-II.

Para Souza<sup>3</sup> os conselhos da criança contribuem para um Estado democrático voltado para os interesses comuns evitando interesses corporativos nas instituições públicas:

(...) é inegável que no campo da interferência formal/institucional da luta pela democratização da sociedade, experienciar um mecanismo como este (mesmo restrito à área das políticas sociais destinadas a um segmento específico da população) pode provocar o surgimento de uma nova cultura no trato da coisa pública. O processo que, acumulando-se com outras experiências (tanto no âmbito da sociedade civil quanto no da sociedade política), pode impulsionar uma mudança qualitativa na forma de organização social e política de nossa sociedade, levando-nos a uma ordem mais próxima da utópica radicalidade democrática.<sup>4</sup>

Atualmente, os conselhos vivem o dilema da institucionalização com críticas, saudosismo ou ufanismo acerca desse espaço. Os conselhos também têm sido palco de disputas entre governo e sociedade civil e entre membros da própria sociedade civil, numa clara demonstração da importância que esses espaços ganharam na vida pública e política do país.

Neste sentido, o tema da participação tem sido objeto de estudo multidisciplinar e vem ganhando centralidade nas discussões acerca da consolidação do processo democrático brasileiro.

O objetivo da presente dissertação é analisar o processo de construção do espaço público do conselho e como se insere a participação do cidadão neste espaço institucionalizado e sua relação com a ampliação e consolidação da democracia.

No capítulo 1 abordamos os contornos dados à temática da participação na teoria política, apreendendo da literatura sobre o tema os estudos de Carole Pateman e Putnam sobre cultura participativa e capital social, bem como os estudos recentes de experiências participativas na América Latina que trazem para o debate uma nova gramática que incorpora demandas e atores sociais excluídos.

---

<sup>3</sup> FILHO, Rodrigo de Souza. Conselho de direitos: democratização do Estado rumo a um novo projeto de sociedade, 1992: 25-30

<sup>4</sup> Idem: 29

No capítulo 2 apresentamos o contexto de institucionalização dos espaços públicos dos conselhos localizando os processos associativos na área da criança e do adolescente que desembocaram na criação legal desse órgão público, bem como a sua consolidação no cenário atual. Para isso, utilizaremos os resultados da pesquisa nacional sobre os conselhos da criança e do adolescente – Conhecendo a realidade, analisando as dimensões que caracterizam a institucionalização desse espaço público.

No capítulo 3 analisamos a experiência local do CMDCA de Petrópolis levantando as características do cenário em que se insere, os elementos do seu funcionamento e as configuração da participação da sociedade civil organizada em uma relação com os dados da pesquisa apresentada no capítulo 2.

Cabe por último ressaltar que o presente estudo não tem a pretensão de sistematizar todo o processo e debate teórico acerca da participação do cidadão, ainda recente, mas se insere na expectativa de contribuir para a compreensão de como a cidadania é pensada, praticada e distribuída no Brasil.

### A participação no debate democrático

A participação dos cidadãos sempre foi tema central no debate acerca da democracia e ganhou os mais diversos contornos na teoria política. As formas e os modos de teorizar, conceber e operacionalizar as relações entre estado e sociedade ao longo da história, tiveram na participação o marco das discussões sobre democracia e se interpõe no debate atual.

Avritzer e Santos<sup>1</sup> identificam dois grandes debates acerca da democracia e que permearam o século XX. O primeiro, na primeira metade do século, refere-se à desejabilidade da democracia e do seu consenso como forma de governo. Por conseqüência, a proposta que se tornou hegemônica primava o procedimento eleitoral restringindo as formas de participação.

O segundo debate centrou-se nas condições estruturais e nas virtualidades redistributivas da democracia. Desse segundo debate, derivou uma literatura acerca das características essenciais para o desenvolvimento da democracia bem como aquela que se voltava para a tensão existente entre democracia e capitalismo. Esse debate configurou-se em duas concepções hegemônicas complementares, que pretendeu estender-se para todos os países como modelo de democracia, mas que não incluía a participação ou a ampliação da participação popular:

...uma primeira forma de hegemonia baseada na suposição de que a solução do debate Europeu do período de entre - guerras teria sido o abandono do papel da mobilização social e da ação coletiva na construção democrática; uma segunda forma de hegemonia é aquela que supunha que a solução elitista para o debate democrático, com a conseqüente sobrevalorização do papel dos mecanismos de representação, poderia tornar-se hegemônica sem que estes últimos precisassem de se combinar com mecanismos societários de participação.

---

<sup>1</sup> AVRITZER, L. & SANTOS, B. Para ampliar o cânone democrático, 2006: 2-3.

Na literatura política sobre democracia, segundo Pateman,<sup>2</sup> esse debate rejeitou a chamada teoria clássica circunscrevendo-a como teoria normativa (portanto valorativa) que necessitava ser revista.

Ainda nesta linha, outras concepções não hegemônicas foram sendo consolidadas em um entendimento da democracia enquanto gramática de organização da sociedade e das relações desta com o Estado. Concepção que tomou corpo a partir de discussões em torno da diversidade cultural existente em vários países e a questão da representação dos interesses de minorias étnicas e o papel fundamental da cultura na compreensão dos fenômenos políticos. Ligado a isto, o movimento reivindicatório dos anos 60 tornou a participação palavra de ordem daqueles que buscavam mudanças políticas, sociais, culturais e econômicas.

Nos países da América Latina configurou-se como bandeira contra o regime militar. No Brasil, em especial, experiências de organização e mobilização popular colocavam em questão as teses da baixa participação e da apatia da população com a política. Temas como cultura política, engajamento cívico, capital social e ação coletiva passaram à centralidade das ciências sociais.

O debate acerca da democracia foi sendo construído ao longo do tempo a partir da posição e resposta dada por diversos autores. A corrente marxista, sem dúvida, contribuiu para críticas de base ao liberalismo e aos instrumentos políticos por este institucionalizados. Por outro, autores alinhados a uma vertente republicana trouxeram à cena a temática da participação política enquanto elemento constitutivo da sociedade, reformulando e ampliando conceitos para além de autores clássicos. De uma forma geral, a participação na esfera pública ganhou re-significação ora com ênfase no controle e fiscalização dos gestores públicos ora como virtude cívica e possibilidade de cidadania, bem como forma de empoderamento da sociedade civil através de mecanismos de decisão colegiada.

---

<sup>2</sup> PATENAM, C. Participação e teoria democrática, 1992: 10-12.

## Uma abordagem participativa da democracia

A participação, independente dos debates realizados, é tema central na ciência política e foi sendo estudada e interpretada em consonância direta com a temática da democracia. O debate restrição X ampliação da participação permeou as análises sobre democracia nos diversos países e fomentou pesquisas sobre o comportamento e práticas democráticas da população em geral. Almond e Verba (1963) foram os primeiros autores a suscitarem a discussão sobre a influência da cultura nos processos políticos. A obra *A cultura cívica* foi um dos primeiros trabalhos a enfatizar o tema da cultura política analisando as atitudes e expectativas em relação ao sistema político de cinco países, mostrando a relação entre a opinião da população e o surgimento e estabilidade do sistema democrático. Suas conclusões seguiram o curso da relação positiva existente entre participação e senso de eficiência política demonstrando que o senso de eficiência política é maior entre membros de organizações. Esse senso de eficiência aumenta, segundo os autores, conforme o número de esferas que o indivíduo participa: quanto maior a oportunidade de participação maior o senso de eficiência política. Para Baquero<sup>3</sup>, apesar das críticas quanto ao caráter estático, normativo e voluntarista nos trabalhos de Almond e Verba, o estudo é importante na medida em que muda o eixo de análise para o eleitorado ao invés das instituições.

Avritzer e Santos<sup>4</sup> ao colocarem sobre as concepções não hegemônicas de democracia que se desenvolveram na segunda metade do século XX, enfatizam que estas não romperam com o procedimentalismo, mas inauguraram o conceito de democracia com *ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isto é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia.*

---

<sup>3</sup> BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. 2003.

<sup>4</sup> AVRITZER, L. & SANTOS, B. Para ampliar o cânone democrático, 2006.

Conforme destacam Bahia e Vianna<sup>5</sup>, o debate teórico político, no século XX, substituiu a participação política pela participação social *passando-se a empregar como sinônimas as expressões participação social e participação política*<sup>6</sup>.

A proposição de que a democracia é uma gramática de organização da sociedade e da relação existente entre Estado e sociedade é peculiar e levanta aspectos importantes para pensarmos sobre o papel da participação nos dias atuais. Na medida em que os movimentos sociais buscavam a inclusão e ampliação da participação popular bem como de demandas específicas levou ao que os autores chamam de uma resignificação de práticas que fomentou o surgimento de uma nova gramática política que ia além dos processos eleitorais e da formalidade da democracia. Esse processo levou ao questionamento e proposição de uma nova relação entre Estado e sociedade civil, possibilitando não só a institucionalização da participação da sociedade bem como a inclusão de temas de interesse de grupos excluídos.

Nos estudos de caso sobre democracia participativa coordenados por Avritzer e Santos existem alguns aspectos comuns em todas essas experiências e que traduzem a mudança do eixo das discussões sobre participação e democracia. São eles:

1. A disputa pelo significado de práticas políticas;
2. A ampliação da gramática social;
3. Incorporação de novos atores e temas no processo político

Por outro lado vemos uma dificuldade de articulação de projeto político ideológico que vá além dos próprios temas trazidos para o espaço público e que incorpore discussões macro que leve em conta a democracia como conteúdo e não apenas forma-procedimento. É esse primeiro aspecto que é levado em conta nas

---

<sup>5</sup> BAHIA, Lígia e VIANNA, M. L. Werneck. Relatório parcial do Projeto gestão participativa em saúde: estudo e sistematização da produção acadêmica e das experiências de conselhos de saúde e conferências de saúde, 2006.

<sup>6</sup> Idem: 7



análises de Carole Pateman<sup>7</sup> que identifica na ruptura trazida pelos autores procedimentalistas a dificuldade em trazer à cena a temática da participação. Por outro lado, seus estudos colocam em foco a concepção de participação enquanto processo educativo e ação de real decisão.

Pateman, em sua obra *Participação e teoria democrática* de 1970 resgata a discussão acerca da democracia analisando os argumentos da sociologia política que se desenvolveu no século XX e as bases da teoria participativa da democracia, investigando o sistema de autogestão dos trabalhadores na Iugoslávia e o sentido de eficácia política. Para a autora, a teoria contemporânea da democracia tem caráter empírico – descritivo-, concentra-se na operação do sistema político e baseia-se em comportamentos políticos, traduzindo a democracia como um método que tem na eleição - competição entre líderes - a igualdade política através do sufrágio universal e o controle sobre os líderes. A participação, portanto, teria função de proteção contra decisões arbitrárias e em favor de seus interesses privados. Para a autora, Schumpeter<sup>8</sup> representa o marco na nova e realista definição de democracia e influenciou as obras posteriores e atuais sobre teoria democrática. Neste sentido, os teóricos políticos adotaram como referência para o debate uma teoria clássica da democracia, que para a autora não passa de um mito. Com isso, rejeitaram alguns autores que enfocam com maior ênfase a questão da participação colocando-os no rol das obras da chamada teoria clássica. Mas, nem todos os autores tinham a mesma concepção da participação e do seu papel para a democracia, como nem os autores atuais conseguiram explicar quais eram essas diferenças e o porquê da importância dada à participação em cada obra:

Discussões recentes a respeito da teoria da democracia têm sido obscurecidas pelo mito da "doutrina clássica da democracia", propagado com tanto sucesso por Schumpeter. O fracasso em reexaminar a noção de uma teoria "clássica" impediu a correta compreensão dos argumentos (de alguns)

---

<sup>7</sup> PATENAM, C. *Participação e teoria democrática*, 1992.

<sup>8</sup> Patenam refere-se à obra de SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e democracia* (1942).

dos primeiros teóricos da democracia sobre o papel central que nela tem a participação; constituiu um obstáculo mesmo para os autores que desejavam defender uma teoria da democracia participativa<sup>9</sup>.

A teoria contemporânea da democracia além de não compreender o papel normativo da participação na chamada teoria clássica substituiu os ideais ali contidos por outros ou modificou o seu significado. Assim, segundo Patenam, a teoria contemporânea elegeu elementos que valorizam certo sistema político. Um sistema valorativo que incluiu critérios que normatizam o que é democrático, sendo importante destacar que o sistema democrático ideal para esses autores é o anglo-americano.

A autora, que prefere se referir a uma teoria participativa da democracia coloca que para essa teoria os indivíduos e suas instituições não podem se considerados isoladamente e, que a participação tem uma função educativa. Desta forma, é o impacto educativo do processo que auto-sustenta o sistema participativo. Esse aspecto educativo, contudo, requer uma igualdade de poder político na tomada de decisões.

Segundo Pateman, em Rousseau, a participação acontece exatamente na tomada de decisões e constitui um modo de proteger os interesses privados e garantir um bom governo. É o aumento da participação do indivíduo na tomada de decisões que dá real controle sobre o curso de sua vida e, portanto, aumenta a sua liberdade levando-o a ser seu próprio senhor. A necessidade de uma sociedade igualitária onde a diferença não levasse a desigualdade política seria possível através da cooperação entre cidadãos. É o processo de participação que garante a igualdade política levando a uma vontade geral justa e que afeta a todos. No *Contrato social* (1762) as instituições participativas não são uma ameaça à liberdade. Ao contrário, o seu funcionamento é que garante a liberdade.

Rousseau empreende um sistema participativo em que a participação acontece na tomada de decisões onde os interesses privados são protegidos e ao

---

<sup>9</sup> PATENAM, C. Participação e teoria democrática, 1992: 137.

mesmo tempo é que se assegura um bom governo. Um aspecto central para a autora é que em Rousseau a participação provoca um efeito psicológico sobre os que participam numa contínua inter relação entre as instituições e as atitudes dos indivíduos. Neste sentido, *o sistema ideal de Rousseau é concebido para desenvolver uma ação responsável, individual, social e político como resultado do processo educativo*<sup>10</sup>.

Em sua análise, Pateman ainda destaca J. Stuart Mill e G.D.H.Cole. O primeiro colocava a importância da preparação do indivíduo a um nível local levando-o a um aprendizado da democracia destacando a indústria como local privilegiado para o processo educativo do que chamou de assuntos da coletividade. Mas, é em Cole que Pateman centra seus argumentos sobre a participação no local de trabalho, já que para o autor a democracia na indústria é central. Para este, não é a força a responsável pela organização social e política e sim a vontade. Os homens agem por meio de associações por vontade e porque precisam cooperar em sociedade. Analisa o socialismo de guilda e apresenta o que seria um modelo de sociedade participativa onde pressupostos tais como igualdade de poder político e igualdade de independência são a base para a socialização dos meios de produção, criando um sistema participativo que levaria ao fim do medo do desemprego.

Pateman observa assim que as teorias da democracia participativa apontam caminhos específicos para um governo democrático e que a existência de instituições, por si só, não garantem a democracia e os instrumentos de participação. A função educativa da participação tem duas vertentes: uma voltada para o aspecto psicológico ao desenvolver atitudes e qualidades participativas nos indivíduos; e outra voltada para a aquisição de habilidades e procedimentos democráticos. Assim, o sistema participativo se mantém por meio do impacto educativo do processo participativo sobre o indivíduo e as instituições. Mas, isso só é possível se há participação em todas as esferas onde a tomada de decisões coletiva seja elemento central nas estruturas de autoridade.

---

<sup>10</sup> *Idem*: 38.

A teoria participativa dá novo sentido aos termos político e participação<sup>11</sup> que para a autora difere do sentido dado pela teoria contemporânea onde a maioria tem o máximo de resultado com o mínimo de rendimento (participação). Ao contrário, na teoria participativa o máximo de participação possibilita decisões políticas e o desenvolvimento social e político do indivíduo. A experiência da participação em esferas não governamentais desenvolve um senso de eficácia política habilitando o indivíduo a participar de forma mais ampla, desenvolvendo um sentimento de eficiência pessoal - auto-confiança.

A real participação é definida pela autora como um processo onde cada membro tem poder igual na determinação do resultado final. Para isso, o acesso a toda a informação que permeia o processo de decisão é fundamental, bem como a garantia de igualdade de poder político. Ou seja, a participação não se circunscreve a influência nas decisões. Mas, sim ao poder real de decidir. Neste sentido, as estruturas de autoridade têm de ser modificadas a fim de incorporar elementos participativos que possibilitem o desenvolvimento do senso de eficácia política. Esse senso é que proporciona uma cidadania ativa, embora a própria autora reconheça que falta clareza quanto a este aspecto. A participação tem um efeito educativo conforme a instância e estrutura de poder, ou no caso da indústria, foco de seu estudo, conforme os níveis de administração. A posição que o indivíduo ocupa (na indústria) é determinante na apropriação de uma cultura participativa e no próprio desenvolvimento do senso de eficácia política. Neste sentido, aponta para a necessidade de uma participação no que chama de "nível mais alto". Ou seja, em espaços que possibilitem os indivíduos relacionar as decisões tomadas e o seu impacto de forma mais abrangente (social e político) e, portanto, espaços com estruturas de autoridade que incluam elementos participativos. Assim, desenvolve-se o senso de eficácia política levando a uma participação em instâncias do governo (local e nacional).

---

<sup>11</sup> ... a "participação" refere-se à participação (igual) na tomada de decisões, e "igualdade política" refere-se à igualdade de poder na determinação das conseqüências das

Esse ambiente de estrutura de autoridade participativa possibilita também o cerceamento de atitudes não democráticas por parte do indivíduo, contradizendo a teoria que imputava às maiorias tendências e atitudes contrárias a democracia.

Entretanto, cabe ressaltar que a ênfase no processo educativo da participação por si só não produz uma sociedade participativa. As questões relativas a estrutura de poder, ao processo decisório, as desigualdades sociais e a desconfiança nas instituições são centrais no debate acerca da democracia participativa e relacionam-se diretamente com a forma, a intensidade e os meios pelos quais a sociedade participa.

O aspecto cultural também será relevante nos estudos de Robert Putnam (1996)<sup>12</sup> que analisa a eficácia política e o capital social relacionando desempenho institucional e comunidade cívica. Nos estudos sobre o processo de regionalização pelo qual passou a Itália, Putnam analisa o desempenho dos governos em termos de cultura cívica, identificando aqueles governos eficientes e com democracia estável como aqueles que investiram numa comunidade cívica. Em sua análise da relação do bom desempenho institucional e a existência de uma comunidade cívica, conclui que:

...o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições. (...) a existência de instituições eficazes e responsáveis depende, no jargão do humanismo cívico, das virtudes e práticas republicanas. Pelo lado da demanda, os cidadãos das comunidades cívicas querem um bom governo e (em parte pelos seus próprios esforços) conseguem tê-lo.<sup>13</sup>

Para o autor, para um bom desempenho institucional, a instituição democrática tem que ser sensível e eficaz. Ou seja, sensível às demandas de seu eleitorado e eficaz na utilização de recursos para atender tais demandas. Elege doze indicadores<sup>14</sup> relativos à continuidade administrativa, às deliberações sobre

---

*decisões. Idem: 62.*

<sup>12</sup> PUTNAM, R, *Comunidade e democracia a experiência da Itália moderna*, 1996.

<sup>13</sup> *Idem: 191.*

<sup>14</sup> Os doze indicadores são: estabilidade de gabinete, presteza orçamentária, serviços estatísticos e de informação, legislação reformadora, inovação legislativa, creches, clínicas

políticas e à implementação de tais políticas, para avaliar vinte regiões italianas. Além da avaliação com base em tais indicadores, realizou junto à população um levantamento acerca do nível de satisfação dos eleitores com os respectivos governos. O cruzamento desses dados mostrou a estreita ligação entre eficácia e sensibilidade retratada na aprovação do governo por indivíduos em diversas condições sociais. É na comunidade cívica que Putnam busca a explicação para o bom desempenho das instituições públicas. Define por comunidade cívica aquele grupo de cidadãos voltados para questões de interesse geral, com direitos e deveres iguais – igualdade política e com relações de solidariedade, confiança e tolerância. A comunidade cívica é fruto de processo histórico, educativo e de formação dos cidadãos que propicia o engajamento cívico e a solidariedade social. Esse círculo virtuoso possibilita a cooperação, a reciprocidade, o civismo e o bem estar coletivo. Ao buscar em Alexis de Tocqueville as condições para o desenvolvimento de uma comunidade cívica, destaca o papel das associações no processo de formação de uma cultura cívica e de redes colaborativas. A colaboração só é possível em comunidades com acúmulo de capital social. Ou seja, participar não significa um risco ou uma perda. Ou mesmo um jogo de espera de quem vai participar e de uma escolha pela não participação. Participar leva à apropriação de um capital social construído na coletividade gerando *empowerment* dos grupos e sociedade. Aqui o conceito de confiança se torna central já que é ele que *promove a cooperação e (...) quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação. E a própria cooperação gera confiança.*<sup>15</sup> Entretanto, temas como reconhecimento, redistribuição e revisão das regras das próprias instituições também são fundamentais no debate sobre democracia e participação.

---

familiares, instrumentos de política industrial, capacidade de efetuar gastos na agricultura, gastos com unidade sanitária local, habitação e desenvolvimento urbano e sensibilidade da burocracia.

<sup>15</sup> 15 PUTNAM, R. Comunidade e democracia a experiência da Itália moderna, 1996:181.

A obra de Putnam tem sido referência em diversos estudos, mas também alvo de críticas ao não contemplar em suas análises questões relativas a estratificação social e à pouca evidência de suas conclusões em termos quantitativos – dificuldade de generalização da experiência local. Mas, é a proposição sobre capital social que se torna relevante nas discussões sobre participação e na forma como os cidadãos constroem, pensam e praticam a democracia. É essa a contribuição de Putnam que nos interessa no presente trabalho.

O conceito de capital social *diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas,*<sup>16</sup> sendo um bem público gerado como subproduto de outras atividades sociais. Neste sentido, capital social deve ser compreendido em termos de relações e redes sociais e é construído em coletividades institucionalizadas. A confiança, como colocado anteriormente, é a base do capital social. Regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica é que possibilitam o surgimento da confiança. As regras de reciprocidade são de dois tipos: balanceada, ou seja, quando existe troca de itens de igual valor e, generalizada, ou seja, quando há contínua relação de troca em um amplo sistema de intercâmbio social. Outro aspecto a ser destacado, é a importância que o autor dá à participação cívica como elemento de acúmulo do capital social. Neste sentido, identifica as associações de interesse como espaço dessa participação cívica ao contribuir para mudanças de valores, comportamentos e atitudes. Assim, associações com relações de horizontalidade possibilitam ações cooperativas para solução de problemáticas comuns fomentando uma cidadania ativa. Nas suas análises sobre as dinâmicas do micro crédito, observa que o aval aos empréstimos é possibilitado pelo empenho nas relações sociais, criando reciprocidade e redes baseadas na confiança. Esse capital social é que serve como garantia aos

---

<sup>16</sup> *Idem*: 177.

empréstimos efetivados, aumentando a eficiência do sistema de crédito e ampliando o próprio capital social.

Esses sistemas horizontais de participação cívica, forma essencial de capital social, propiciam a inibição do oportunismo, promovem regras de reciprocidade facilitando regras de bom comportamento e criam uma cultura colaborativa com base nas experiências exitosas de colaboração. O capital social, portanto, seria a relação entre confiança, reciprocidade, redes de relações e participação cívica.

Para Ferrarezi<sup>17</sup>, o marco teórico de capital social ainda está em construção, e os estudos apontam para um paradigma multidisciplinar na reflexão teórica sobre o tema. Para a autora, que se baseia nas definições de Bourdieu, Coleman e Putnam, o capital social é um conceito importante para discussão sobre políticas públicas, redefinindo, adaptando e promovendo redes colaborativas. Para ela, o conceito de capital social:

...permite vislumbrar novas possibilidades para as políticas públicas para enfrentar a desagregação social, a pulverização de interesses, o descrédito dos indivíduos na esfera política e as desigualdades em seus diferentes níveis.<sup>18</sup>

Outro aspecto levantado pela autora refere-se ao empoderamento da população para interferir nas políticas, reforçando o aspecto educativo e os riscos de concentração de capital social em apenas alguns atores/grupos. Coloca sobre a importância de desenvolver capital social criando mecanismos *por meio do marco institucional e legal propiciado pelo Estado*<sup>19</sup>.

Os conselhos de direitos se inserem nessa perspectiva. Entretanto, sua configuração introduz no debate elementos como negociação, deliberação coletiva e paridade já que são constituídos por representantes da sociedade civil e do governo.

---

<sup>17</sup> FERRAREZI, E. Capital social: conceitos e contribuições às políticas públicas, 2003.

<sup>18</sup> *Idem*: 16.

<sup>19</sup> *Idem*: 17.



A relação entre desempenho institucional - bom governo e comunidade cívica prescindem da observação de fatores tais como a densidade e qualidade da representação. Essa é uma discussão intrínseca à análise dos conselhos de direitos já que legitimidade, abrangência e nível de representação dos interesses são aspectos a serem levados em conta na organização da sociedade civil que se faz representar nesses espaços. De que sociedade civil estamos falando? Qual o processo de mobilização e inclusão de atores socialmente excluídos?

No Brasil, é no cenário dos anos 80 de luta pela redemocratização que a sociedade civil toma uma conformidade organizativa através de movimentos populares. Gohn<sup>20</sup> lista cinco categorias de movimentos nos anos de 1972 a 1984 e outras cinco no período de 1985 a 1989, numa radiografia da demanda por participação da sociedade. Nos anos 90, a autora destaca que os movimentos sociais se alteram e incluem no debate os mecanismos institucionais da democracia participativa. Mas, é importante destacar que a forma organizativa da sociedade civil é que chama a atenção na expressiva mudança da realidade através da ação coletiva.

Os conselhos da criança e do adolescente incorporam na sua composição as organizações sociais, sendo essa a forma de representação.

A resolução nº 105 de junho de 2005 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) que estabelece os parâmetros para a criação e funcionamento dos conselhos de direitos da criança e do adolescente, deixa claro em seu artigo 8 que a representação da sociedade civil se faz mediante organizações e através dessas é que se garante a participação da população:

Art. 8 – a representação da sociedade civil garantirá a participação da população mediante organizações representativas escolhidas em fórum próprio<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> GOHN, M. G. Teorias dos movimentos sociais. 1997: 379-383.

<sup>21</sup> A redação desse artigo foi alterada em setembro do mesmo ano, acrescentando “em fórum próprio”. O debate em assembléia traduziu diversas concepções de sociedade civil e de representação além de ser alvo de crítica de diversas organizações e fóruns organizados pelo país. Esse aspecto será melhor analisado posteriormente.

Parágrafo 1 – poderão participar do processo de escolha organizações da sociedade civil constituídas há pelo menos dois anos no âmbito territorial correspondente.

Parágrafo 2 – A representação da sociedade civil no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, diferentemente da representação governamental, não poderá ser previamente estabelecida, devendo submeter-se periodicamente a processo democrático de escolha.<sup>22</sup>

A mesma resolução aponta para os perigos do clientelismo:

Artigo 9: É vedada a indicação de nomes ou qualquer outra forma de ingerência do poder público no processo de escolha dos representantes da sociedade civil junto ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente.<sup>23</sup>

Para Boschi<sup>24</sup>, é essencial a existência de estruturas de mediação capaz de neutralizar a captura de tipo clientelista envolvendo atores privados e públicos. Para o autor, nos conselhos *a representação de diferentes interesses torna possível um acordo em relação às políticas a serem adotadas e assegura, ademais, a transparência ou accountability*<sup>25</sup>. O acúmulo de capital social por parte de grupos organizados, por sua vez, possibilitaria uma ação não clientelista.

Nessa relação público/privado configurada na estruturação dos conselhos, levanta também o não reconhecimento da participação da sociedade por parte dos governos. Em algumas experiências de conselhos deliberativos, o foco das assembleias é a legitimidade dos atores que o compõe: quem representa mais, a sociedade civil organizada ou aquele que foi eleito pelo voto da população? Em parte dos casos, reside aí a justificativa para a não implementação das decisões do colegiado. Entretanto, os conselhos são órgãos públicos que se inserem na estrutura do Estado e, suas discussões e decisões devem ser incorporadas na dinâmica do poder público.

---

<sup>22</sup> Resolução n. 105

<sup>23</sup> *Idem*.

<sup>24</sup> BOSCHI, R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador, 1999.

<sup>25</sup> *Idem*; 21.

Avritzer<sup>26</sup> identifica na democracia brasileira a persistência de práticas autoritárias que se traduz no não reconhecimento de uma cidadania participativa. Desta forma, uma cultura formada na ruptura com a democracia permanece com tensões e disputas com uma outra cultura política introduzida no processo de democratização. Os movimentos sociais ganham ênfase ao colocarem na pauta da democratização a relação Estado-sociedade, trazendo para a arena a dimensão societária e suas demandas.

Um outro aspecto destacado pelo autor que nos interessa na análise do Conselho, é a forma como foi introduzida a noção de direitos nos chamados países de desenvolvimento tardio. Com base em Habermas, coloca que tais direitos seguiram o curso da funcionalidade e neste caso tornaram-se objeto de disputa entre a arena societária e o poder do Estado. Para o autor:

A democratização, no caso brasileiro, significou o surgimento de duas culturas políticas: uma democrática e vinculada aos movimentos sociais e civis democratizadores; e uma outra, a predominante no nosso processo de modernização, que persiste com as suas práticas tradicionais<sup>27</sup>.

Com a Constituição Federal de 1988, que assegurou no texto legal diversos direitos, ocorreu uma institucionalização democrática/cidadã que convive com uma institucionalização repressivo-clientelista (SILVA & MOTTI, BOSCHI, AVRITZER). É esse confronto que vai permear o processo de implantação dos conselhos e determinar a pauta de temas polêmicos como desregulamentação dos direitos trabalhistas, privatização, rebaixamento da idade penal, trabalho infantil e participação na deliberação de políticas entre outros. O estudo sobre a experiência de implantação e o processo de institucionalização dos conselhos, é imperativo como forma de compreender e aprofundar essa nova institucionalidade presente na estrutura do Estado brasileiro. E é essa nova visão do papel da sociedade, presente

---

<sup>26</sup> AVRITZER, Leonardo. Cultura política, atores sociais e democratização, 2000.

<sup>27</sup> *Idem*: 9

em textos como de Carole Pateman que serve de base para análise das experiências de participação configuradas a partir dos anos 90 no Brasil.

### **A institucionalização da participação: os conselhos públicos**

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma série de mecanismos de participação da população garantindo no texto legal a democratização do ensino público – artigo 206,VI; o caráter democrático e descentralizado da gestão da seguridade social – artigo 194, VII; participação da comunidade nas diretrizes do Sistema Único de Saúde – artigo 198, III; a descentralização e participação na política de assistência social – artigo 204, I e II e na definição de políticas para crianças e adolescente – artigo 227. Os conselhos paritários representam a esfera pública de participação da população e foram criados por Lei complementar e abrangem diversas áreas.

A institucionalização da participação tornou-se um fato. No Brasil, os conselhos são arenas normatizadas da relação Estado e sociedade civil, e embora não traduzam toda a amplitude que o conceito de participação carrega, estão presentes nos debates e reflexões sobre a democracia no país<sup>1</sup>.

### **O processo participativo na área da criança e do adolescente**

O conselho de direitos da criança e do adolescente, objeto do presente estudo, é fruto de demanda do movimento popular organizado em torno dessa temática. Vale ressaltar que o corte dado a essa parcela da população, não é resultado apenas do processo em torno da Constituição. A trajetória de construção do sujeito criança e adolescente que irá desembocar no movimento de defesa de seus direitos, é uma categoria recente que ganhou diversos olhares nos diferentes contextos e períodos da história.

---

<sup>1</sup> O Projeto Brasil 3 Tempos do Núcleo de Assuntos estratégicos da Secretaria de Comunicações de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República (NAE), reconhece esses espaços como importante mecanismo de responsabilização e avaliação de serviços públicos. Ver: VÁRIOS. Dimensão institucional. Contribuição para o tema reforma política. Cadernos do NAE, Nº 5, junho, 2005: 42-49.

Ariès<sup>2</sup> mostra em seu estudo que a figura da infância só teve seu contorno melhor definido na sociedade industrial. Na chamada sociedade tradicional, o período da infância era reduzido e logo que ganhava desembaraço era misturada ao mundo do adulto. Os períodos de adolescência e juventude não existiam. O afastamento da família com sua agregação a outros adultos garantia o aprendizado para o mundo:

...essa família antiga... não tinha função afetiva... as trocas afetivas e as comunicações sociais eram realizadas portanto fora da família, num 'meio' muito denso e quente, composto de vizinhos, amigos, amos e criados, crianças e velhos, mulheres e homens, em que a inclinação se podia manifestar mais livremente.<sup>3</sup>

Com as sociedades industriais, um novo lugar para a criança e a família é estabelecido. A escola entra no cenário substituindo a aprendizagem como meio de educação. A criança é separada do mundo do adulto. A família também assume um novo papel. Sua organização, agora, se dá em torno da criança, atribuindo a esta uma importância antes não vista. A divisão etária que hoje conhecemos e que determina, de forma aproximada, os estágios de maturação, foram sendo consolidados a partir da ciência, da história e da cultura. No Brasil, alguns estudos, como de Junior e Rezzini<sup>4</sup>, mostram como a discussão do problema da infância vem gradativamente, ao longo dos tempos, ganhando corpo a ponto de, na virada do século XIX, já ser apresentada como parte da questão social mais ampla.

As primeiras iniciativas voltadas para o atendimento às crianças e aos adolescentes pobres no Brasil partiram da Igreja e de suas ordens religiosas. A solução para essa parcela da população encontrava-se na caridade. A infância enjeitada, ou seja, aquela "abandonada pelos pais", deveria ser internada para que sua moral pudesse ser preservada. O fato de terem sido abandonadas já os tornava potenciais desviantes. Ou seja, com esse atendimento, não só a moral

---

<sup>2</sup> ARIÈS, P. História Social da Criança e da família. 1978

<sup>3</sup> *Idem*: 34.

<sup>4</sup> Ver: JUNIOR, A. P. Os impasses da cidadania, 1992; RIZZINI, Irene. A Assistência à infância na passagem para o século XX. Da repressão à reeducação, 1990.

dos abandonados seria preservada. Mas, também a da sociedade. Uma das primeiras referências de atendimento que se tem notícia é da “Casa dos Muchachos”, uma ação dos jesuítas instalados no Brasil destinada a órfãos e crianças indígenas.

Segundo Marcílio<sup>5</sup>, em 1543 é criada a primeira Santa Casa da Misericórdia para prestar auxílio aos necessitados. Crianças nascidas fora do casamento, crianças mulatas, negras e índias eram abandonadas nas ruas, em portas de casa e igrejas. Muitas morriam pelas condições que lhes eram impostas e outras não encontravam famílias dispostas a criá-las. Fato este, que levou a Santa Casa da Misericórdia a adotar o sistema de Roda. A roda dos expostos é originária da Itália, surgindo junto com as confrarias de caridade, no século XII. O grande número de óbitos de bebês levou o papa Inocêncio II a criar o Hospital de Santa Maria in Saxia que acolhia os expostos. A estrutura de roda privilegiava, exatamente, o anonimato. A primeira Roda surgiu no Brasil em Salvador em 1726. No Rio de Janeiro foi instalada a segunda Roda na Santa Casa de Misericórdia em 1738 e, em 1789 em Recife. Ao todo foram criadas 13 rodas de expostos no país. A justificativa para a criação das Rodas era a mesma. Deixados ao abandono nas ruas, recém nascidos eram devorados por cães. Algumas tiveram pouca duração. Mas, as mais importantes (Rio de Janeiro, Porto Alegre, São Paulo e Salvador), sobreviveram até o século XX quando o mundo inteiro já havia extinguido esse sistema.

As crianças acolhidas na roda eram encaminhadas a criadeiras externas responsáveis por estas até os 9 anos de idade. Posteriormente, eram encaminhadas a fazendas ou para a companhia de aprendizes marinheiros para trabalhar.

Mas, é no aparato legal que vamos encontrar códigos e leis que dão conta do sujeito criança e adolescente pobre como categoria de menor. A diferenciação construída sócio culturalmente inverte a forma de tratamento dado à criança. Essas eram perigosas, marginais, vagabundos, miseráveis e, precisavam ser

---

<sup>5</sup> MARCÍLIO, M. L. A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil 1726-1950: 51-76.

disciplinadas. Junior<sup>6</sup> coloca que o Código Penal de 1890 - lembremos que a Constituição é 1891, em muito se assemelhava ao Código Criminal de 1830 da época do Império. O Código era destinado a pessoas até 17 anos e em caso de ação criminosa. Nele a penalização e reclusão era a mesma destinada aos adultos. Em 1891, uma lei específica regulariza as relações trabalhistas das crianças e adolescentes em fábricas. A preocupação que se encontrava por trás era relativa à não absorção da mão de obra. Por isso, em seu texto encontramos tantas referências a delinquência e a vadiagem. Até o Primeiro Código de Menores, diversas leis regulatórias do trabalho de crianças e adolescentes foram criadas.

Neste período, denúncias de médicos, juristas, etc. quanto às condições de crianças em internatos vai contribuir para a organização da assistência à infância. A partir das críticas a um modelo caritativo de atendimento, assistimos a importação de novas teorias e técnicas que vão subsidiar a configuração de uma nova assistência e de uma proposição legal e, portanto, de uma nova forma de categoria essa parcela da população. Mas, é somente na década de 20 que a questão da infância pobre se torna objeto da alçada jurídica. A criação do primeiro código de menores (1927), a criação do juízo de menores e de estabelecimentos oficiais de proteção à infância, dá corpo a essa intervenção.

Segundo Junior<sup>7</sup> o decreto lei 17.943-A – o Primeiro Código de Menores passa a definir a infância como delinquentes e abandonados, segundo uma escala de periculosidade.

O progresso das décadas de 10 e 20 veio acompanhado pelo crescimento da miséria. Crianças e adolescentes passaram a estar cada vez mais presentes nos espaços considerados marginais. A preocupação com a infância pobre é uma preocupação com a ordem social. Alguns cronistas da época passam a identificar essa infância abandonada como *viveiro de delinquentes e sementeira da prostituição e do crime*. A associação entre pobreza e delinquência segue uma

---

<sup>6</sup> JUNIOR, A. P. Os impasses da cidadania, 1992: 16-17.

<sup>7</sup> *Idem*: 13-35.



escala crescente de periculosidade. A idéia de infância e adolescência ganha um status científico e uma certa diferenciação da fase adulta. Para Rizzini<sup>8</sup>, esse período é marcado por uma disputa pela dominação do pobre que até o século XIX encontrava-se sob o domínio da Igreja. A partir deste período, o domínio sobre o pobre é reclamado por parte das ciências.

É em 1940 que a divisão entre menor e criança e a associação do primeiro à delinqüência, marcada pela diferenciação social, se tornará cristalizada. O Estado Novo fixou normas para a proteção à infância, criando no âmbito do Ministério da Educação e Saúde o Departamento da Criança. E no âmbito da Justiça, o Serviço de Assistência a Menores (SAM). No primeiro, a ênfase era na medicina preventiva. Enquanto no segundo, numa lógica do sistema penitenciário adulto, vinculado ao Juizado de Menores. Mas, o SAM recebia um grande número de crianças das classes populares como prevenção a uma possível situação de delinqüência. O que leva a crer que as autoridades judiciárias partiam de um julgamento moral ao recomendar a internação, já que havia aí um possível julgamento de que a pobreza produz marginal. Esse foi apenas a consolidação de um processo anterior que vinha sendo construído com base em proposições que viam na pobreza, na mestiçagem e na raça os males e entraves para construção da nação. Ao privilegiar essa vertente, o Estado brasileiro cristalizou no âmbito da legislação e das políticas uma cisão que retalhou a infância em duas. Desde o início do século a imagem da infância pobre vem sendo associada a idéia da periculosidade e ao termo menor. Uma periculosidade que foi sendo conformada com uma visão do que se configura como delito. Cabe lembrar que por muitas vezes, foram os vadios, os miseráveis que vagavam nas ruas, os capoeiras e os sambistas considerados os marginais perigosos que podiam ser recolhidos. Essa menorização da infância não é subjetiva. Ela foi ao longo do tempo sendo construída e apresentada à sociedade através das leis, das políticas, dos internatos e da imprensa. A trajetória do movimento de

---

<sup>8</sup> RIZZINI, I. A Assistência à infância na passagem para o século XX. Da repressão à reeducação. 1990.

participação na área da criança e do adolescente nasceu de uma ação privilegiada e opcional junto a esse segmento trazendo à cena questões e uma nova gramática desses grupos sociais.

Desde os anos 1970, grupos e entidades que desenvolviam ações junto a crianças e adolescentes vinham discutindo as mudanças de práticas e da legislação voltada para essa parcela da população, com especial atenção aos grupos excluídos. A atenção dada aos chamados meninos de rua<sup>9</sup> merece um destaque: é a partir das entidades e movimentos direcionados a este público que se inicia uma articulação nacional para a mudança da legislação. Além das experiências de atendimento, estudos e pesquisas significativas foram responsáveis por trazer ao cenário nacional a situação de crianças e adolescentes no Brasil. Dentre eles, num breve inventário das obras, temos:

- A criança, o adolescente, a cidade – CEBRAP - 1971;
- Delinqüência juvenil na Guanabara - 1973
- Meninos de Rua Valores e Expectativas – CEDEC – 1979

As experiências alternativas de atendimento a essa parcela da população chamam a atenção e despertam o interesse de órgãos oficiais que propõem em 1982, a criação do *projeto alternativas comunitárias de atendimento a meninos e meninas de rua*, sob responsabilidade do Unicef, Secretaria de Assistência Social e a Funabem. O projeto tinha por objetivo conhecer e possibilitar o intercâmbio de experiências na área através de reuniões nacionais de grupos locais. As reuniões são pautadas por questões pedagógicas e de soluções imediatas para o enfrentamento à pobreza, em paralelo a demandas por mudanças na legislação e nas políticas voltadas para crianças e adolescentes. O programa possibilitou

...por um lado, a estruturação de uma concepção de atendimento capaz de colocar-se como opção ao modelo de

---

<sup>9</sup> A primeira notícia que se tem da expressão menino de rua provem do Movimento República do Pequeno Vendedor, de Belém - PA. A expressão foi escolhida por crianças e adolescentes que participavam do Movimento para servir de título para publicação de uma pesquisa da professora Zuíla Gonçalves, realizada em Belém na década de 70.

institucionalização e, por outro, a constituição de grupos e pessoas e de organizações que têm atuação expressiva nessa área<sup>10</sup>.

Com a aproximação e a troca de experiências, os participantes buscaram outras formas de articulação e discussão do chamado “problema do menor”, ou seja, do entendimento de que as questões pertinentes à situação da infância e da juventude estão condicionadas às determinações econômicas, políticas e culturais.

Em 1984, durante o I Encontro Latino-Americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua, a articulação das entidades participantes desenhou um encontro de caráter nacional para mobilização de diversos atores em torno da criação de um movimento popular – o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR. O MNMMR é criado em 1985 com o objetivo de organizar e mobilizar politicamente os atores que atuavam nesse campo, bem como as próprias crianças e adolescentes. Sua estrutura prevê comissões nos três níveis – nacional, estadual e municipal formada por educadores e militantes, um centro de formação e equipe de formação nos estados e núcleos de base formados por crianças e adolescentes, sendo a articulação através de assembléias e encontros. Torna-se assim, a primeira rede estruturada organicamente em âmbito nacional que tem como objetivo, não a assistência, mas a defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Nota-se que neste período, assistimos ao surgimento de novos e variados movimentos que diferem dos movimentos sociais clássicos, articulações de movimentos e sindicatos, e organizações não governamentais – ONGs<sup>11</sup>.

No cenário nacional, o empobrecimento da população era constatado pelos dados relativos à infância. Em 1980, a média de mortalidade infantil era de 75 por mil nascidos vivos e 65% de crianças e adolescentes viviam em famílias de extrema pobreza. O país vivia a abertura política trazendo à cena partidos de oposição na eleição direta para governadores em 1982, na emenda das *Diretas Já* em 1984 e,

---

<sup>10</sup> MNMMR. Trajetória da luta em defesa da criança e do adolescente. 1993

na realização da Assembléia Nacional Constituinte que mobiliza amplos setores da sociedade. O MNMMR é um dos atores principais a influir na mobilização nacional a favor da inclusão na Carta Magna de direitos relativos a criança e ao adolescente, congregando outras entidades, movimentos e setores do próprio governo.

Em decorrência dessa ampla mobilização duas campanhas nacionais foram lançadas como forma de influir no processo constituinte, já em 1986. No ano seguinte, em junho de 1987, entidades da sociedade civil elaboraram juntas a Emenda Popular *Criança Prioridade Nacional*, apresentada com mais de 250 mil assinaturas de eleitores e um milhão de assinaturas de crianças e adolescentes, que incluiu os artigos 227 e 228 na Constituição Federal.

A articulação de diversas entidades envolvidas no processo constituinte, desembocou na criação do Fórum Nacional Permanente de Entidades Não – Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente em 1988, tornando-se o interlocutor e mobilizador nacional, papel ora ocupado pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua. Não pretende-se no presente trabalho fazer uma análise aprofundada desses espaços. Mas, a passagem de uma forma orgânica de um movimento com base militante para uma articulação de entidades traduz a realidade dos movimentos sociais da época, inaugurando um fazer político baseado no consenso e na negociação. Sem dúvida, esse processo, longe de apontar a melhor forma de organização, reflete o conflito e busca de hegemonia nos movimentos da sociedade civil. Além de trazer à tona as organizações não governamentais como atores nesse amplo processo de formação da esfera pública no Brasil, as fundações e associações empresariais, que nos anos posteriores filiam-se ao Fórum DCA<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Ver: GOHN, M. G. Teoria dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos. 1997.

<sup>12</sup> Nos anos 2000 essa disputa pela hegemonia na sociedade civil passa à negação das articulações políticas, como dos fóruns. O debate sobre uma plataforma comum passa a segundo plano, dando-se ênfase a questão da representatividade das entidades da sociedade civil e na eleição sem tal mediação.

Na década de 70, segundo Gohn<sup>13</sup>, o termo sociedade civil no Brasil foi incorporado no vocabulário político e traduzia uma organização autônoma independente do Estado. A partir de 1985, a autora observa que houve uma fragmentação da sociedade civil com o surgimento de novos atores e movimentos sociais e é a questão da cidadania que passa à centralidade dos grupos organizados. A cidadania ganha na década de 90 o significado de responsabilização ao ser compreendida como direitos e deveres, enquanto *exercício da civilidade*.

No novo cenário, a sociedade civil se amplia para entrelaçar-se com a sociedade política, colaborando para o novo caráter contraditório e fragmentado que o Estado passa a ter nos anos 1990. Desenvolve-se o novo espaço público, denominado público não estatal, onde irão situar-se os conselhos, fóruns, redes e articulações da sociedade civil e representantes do poder público para a gestão de parcelas da coisa pública que dizem respeito ao atendimento das demandas sociais. Essas demandas passaram a ser tratadas como parte da “questão social” do país.<sup>14</sup>

As configurações que delinham a sociedade civil influenciam diretamente na conformação da esfera pública, já que fragilidade, cooptação, fortalecimento de temas prioritários, controle e ação articulada são aspectos fundamentais na análise da institucionalização dos conselhos.

O Fórum DCA se organizava a partir de uma Carta de Princípios Norteadores e seus membros eram entidades não governamentais.

O Fórum DCA com caráter articulador e mobilizador não se configurava como entidade jurídica. A confiança das entidades organizadas em rede é melhor traduzida no que é apontado como a natureza do Fórum: *espaço de articulação das organizações não governamentais para a Promoção, Garantia e Defesa dos Direitos da criança e do Adolescente*, sendo esse o seu principal objetivo traduzido, segundo sua Carta de Princípios, da seguinte forma:

1. Na área da promoção de direitos, são objetivos do Fórum DCA:
  - a) Conquistar para a criança e o adolescente o lugar que de

---

<sup>13</sup> GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. 2004.

<sup>14</sup> *Idem*: 23.

direito lhe cabe na consciência e na sensibilidade dos homens e mulheres do nosso tempo;

b) Contribuir para a transformação das determinações econômicas, dos condicionamentos político-sociais e jurídico-institucionais dos fatores histórico-culturais, responsáveis pela atual situação da infância e da adolescência no Brasil.

2. Na área da defesa dos direitos, são objetivos do Fórum DCA:

a) Contribuir para o cumprimento cabal pela família, sociedade e o Estado do dever constitucional de “assegurar com absoluta prioridade” os direitos das crianças e adolescentes consagrados na Carta Magna de 1988.

b) Denunciar as omissões e transgressões que resultam na violação dos direitos humanos e constitucionais das crianças e adolescentes.

c) Contribuir para o resgate da integridade física, psicológica e moral das vítimas de negligência, abuso, exploração, maus tratos, tráfico e extermínio.<sup>15</sup>

A natureza do Fórum reside em ser uma rede articulada nacionalmente e congregar outras redes. Estas formadas por entidades, movimentos e universidades. Ou seja, seus membros também deveriam possuir um caráter de articulação em rede. Como ação prioritária, o Fórum DCA empreendeu esforços em torno da mobilização pela mudança da legislação para a área da criança e do adolescente.

Esta mobilização também ocorreu nos Estados e Municípios, o que possibilitou que 25 das 27 Constituições Estaduais/Distrital explicitasse, naquele momento, os direitos da criança e do adolescente em seu texto. O Fórum elaborou um roteiro estratégico para fortalecer o processo das discussões na maioria das Leis Orgânicas dos Municípios.<sup>16</sup>

O Fórum DCA também foi responsável pela coordenação e publicação de uma série de textos que subsidiaram os debates em diversos pontos do país:

- Criança e Adolescente – João Gilberto L. Coelho
- A Criança e o Adolescente nas Constituições Estaduais – Maria

Josefina Becker

- A Criança e o Adolescente: prioridades nacionais, prioridades

municipais - João Gilberto L. Coelho

<sup>15</sup> Relatório das principais atividades desempenhadas – 1988-1990. Fórum DCA.1990.

<sup>16</sup> Documento interno da XI Assembléia Nacional do Fórum DCA. 2001.

- A Criança e o Adolescente na Lei Orgânica Municipal - João Gilberto L. Coelho

- A Guerra dos Meninos – Gilberto Dimenstein

O apoio do Fórum nessas diversas publicações garantiu uma outra estratégia de articulação e mobilização: a de disseminação e socialização de informações e idéias partilhadas pelos membros da rede.

Na Assembléia do Fórum Nacional em outubro de 1999<sup>17</sup>, em um levantamento sobre o que une as entidades, seus membros destacaram entre outros:

- A crença na capacidade de organização da sociedade civil para o enfrentamento e implementação dos direitos da criança e do adolescente;
- A crença de que a conquista efetiva da cidadania para crianças e adolescentes e numa democracia participativa, só será possível na soma de forças e organização da sociedade civil.

A organização da sociedade civil aparece como a grande possibilidade de mudança. Nesta mesma Assembléia definiu-se como pré requisito para participação no Fórum:

1. A entidade deve estar filiada e participando ou contribuindo política e institucionalmente nos fóruns municipais e/ou estaduais;

2. Podem participar toda entidade e movimentos sociais não governamentais;

3. Podem compor o Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente os núcleos de estudos de universidades públicas, desde que tenham autonomia de atuação e organicidade no movimento social, de acordo com sua Carta de Princípios<sup>18</sup>.

A participação é vinculada ao compromisso com a disseminação das propostas e idéias veiculadas pelo próprio Fórum. A garantia de uma ampla

---

<sup>17</sup> Relatório das principais atividades desenvolvidas – 1988-1990. Fórum DCA. 1990.

<sup>18</sup> *Idem*.

participação com a inclusão de diversos aliados também é destacada nesta assembléia do Fórum. A rede alimenta outros atores e redes, no caso os fóruns estaduais e municipais que também se constituem como rede, e é alimentada pela diversidade dos grupos que a compõe.

O processo de regulamentação dos artigos constitucionais 227 e 228 que veio a desembocar na aprovação da Lei Federal 8069 de 13 de julho de 1990 – o Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>19</sup> contou com um fato decisivo: o II Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua em setembro de 1989. Neste encontro, crianças e adolescentes votaram e aprovaram simbolicamente o Estatuto da Criança e do Adolescente no Congresso Nacional.

É nesse encontro também que é feita uma ampla denúncia contra o extermínio de crianças e adolescentes no Brasil. É deste período a discussão em torno da criação de uma Seção Brasileira de Defesa Internacional da Criança – DCI, com o objetivo de combater a violação de direitos de crianças e adolescentes. A mobilização nacional aliada à articulação internacional, sem dúvida, contribuiu para o fortalecimento e reconhecimento da mobilização no país.

O processo de formulação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, também foi fruto de uma ampla mobilização, envolvendo, inclusive, crianças e adolescentes. VOLPI (1998) caracteriza esse processo como inovador e vale a pena reproduzir a sua descrição:

A constituição de um grupo de redação com a participação de juristas, educadores, técnicos governamentais, representantes de entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente representou uma metodologia absolutamente inovadora no campo da produção legislativa brasileira. (...)

Houve um intenso processo de formulação, debate e revisão das propostas que envolveu a participação de muitas entidades, grupos e organizações da sociedade, em especial, as próprias crianças e adolescentes

As entidades de mobilização social recolhiam propostas, debatiam sugestões e apresentavam ao grupo de redação as necessidades sentidas pelas crianças, adolescentes,

---

<sup>19</sup> O ECA foi aprovado em 28/06/90 na Câmara de Deputados, em 29/06/90 no Senado Federal e sancionado pelo Presidente da República em 13/07/90.



educadores e demais profissionais que atuavam na área. Estas propostas ganhavam forma de lei e eram novamente submetidas a um amplo debate. Este processo resultou num documento denso e consistente que, ao chegar ao Congresso Nacional, surpreendeu pela coerência interna e alcance da abordagem que garantiu a inclusão de praticamente todos os temas que careciam de regulamentação em relação aos direitos infanto-juvenis.<sup>20</sup>

É essa dinâmica que possibilitou uma apropriação da Lei por parte dos diversos atores envolvidos, contribuindo para a mudança da legislação no nível local, através da inclusão dos dispositivos do ECA nas Constituições Estaduais, nas Leis Orgânicas dos municípios e na formulação de lei específica criando os conselhos.

O ECA consolidou no âmbito legal a concepção de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos, rompendo com a menorização da infância e inaugurando o paradigma da cidadania e da proteção integral. Neste sentido, tivemos o abandono de uma ótica penal e criminalizadora do Código de Menores, a inclusão do viés da *proteção* no aparato legal e a concepção de um Estado ampliado que inclui a participação de toda a sociedade na proposição, deliberação e fiscalização de políticas públicas, através de mecanismos específicos como os Conselhos. Para Junior<sup>21</sup>, o ECA traz três importantes inovações:

- O Estatuto, ao romper com a lógica segregacionista e criminalizante, não mais coloca o denominador "menor" como alvo privilegiado da ação. Compreende-se que não é a criança ou o adolescente que necessita ser controlado e reintegrado, dado que não são eles que estão "irregulares", mas sim as condições precárias de total desrespeito a seus direitos básicos de existência
- o Estatuto explicita em seu artigo 4, conforme a Constituição Federal já havia feito em seu artigo 227, que o dever em assegurar a efetivação dos direitos básicos cabe não somente à família, mas também à comunidade, à sociedade em geral e ao Poder Público.
- o Estatuto abandona a ótica penal e criminalizadora do Código de Menores. Não se pré-determina a regular "infratores", mas dispõe sobre os procedimentos a serem adotados acerca do ato infracional, quando cometido. Ao legislar acerca do ato, sem pautar-se na pré-concepção do "menor" como potencial "infrator" a ser ressocializado, deixa

---

<sup>20</sup> VOLPI, M. Fórum DCA: a defesa dos direitos da criança e do adolescente, 1998: 62-63.

<sup>21</sup> JUNIOR, A. P. Os impasses da cidadania, 1992.

pra trás não só o estigma, como também a lógica carcerária anteriormente adotada<sup>22</sup>.

O quadro abaixo mostra as principais diferenças do ECA em relação do Código de Menores e embora extenso vale ser reproduzido:

### Quadro 1

#### Comparativo entre as lei federal 6697/79 – Código de menores e a lei federal 8069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente

Aspecto considerado	Código de menores	Estatuto da criança e do adolescente
Base doutrinária	Direito tutelar do menor.	Proteção integral
Visão de criança e adolescente	Menor em situação irregular.	Criança e adolescente, pessoa em condição peculiar de desenvolvimento e sujeito de direitos
Em relação à apreensão	Preconiza a prisão cautelar.	Restringe a apreensão a dois casos: flagrante delito de infração penal e ordem expressa e fundamentada do juiz.
Objetivo	Dispõe sobre a assistência a menores entre zero e dezoito anos que se encontrem em situação irregular, e entre 18 e 21 anos, nos casos previstos em lei, através de medidas terapêuticas e preventivas.	Garantia dos direitos pessoais e sociais em condições de liberdade e dignidade.
Efetivação em termos de política social	Política nacional de bem-estar do menor – FUNABEM, segurança pública e justiça de menores.	Políticas sociais básicas; políticas assistenciais em caráter supletivo; serviços de proteção e defesa e proteção jurídico-social.
Princípios da política de atendimento	Políticas setoriais compensatórias e centralizadas.	Municipalização das ações; participação da comunidade organizada na formulação de políticas e no controle das ações.
Direito de defesa	Considera que o menor acusado de infração penal é defendido pelo curador de menores.	Garante ao adolescente a quem se atribua autoria de infração penal defesa técnica por profissional habilitado.

<sup>22</sup> *Idem*: 22-23.

		habilitado.
Mecanismos de participação	Não abre espaço a outros atores fora do âmbito da justiça e da polícia.	Prevê instâncias colegiadas de participação (conselhos paritários)
Caráter social	Penaliza a pobreza através da cassação do pátrio poder e da imposição do internamento de crianças e adolescentes pobres	A falta ou insuficiência de recursos deixa de ser motivo para perda ou suspensão do pátrio poder.
Crimes e infrações cometidas contra crianças e adolescentes	É omissa a esse respeito	Pune o abuso do pátrio poder, das autoridades e dos responsáveis.
Fiscalização do cumprimento da lei	Não há fiscalização do judiciário por nenhuma instância governamental ou não governamental.	Prevê participação ativa da comunidade e de mecanismos de defesa e proteção dos interesses difusos e coletivos.
Estrutura	FUNABEM FEBEMs Justiça de menores Segurança pública Programas municipais e comunitários	Conselhos paritários, fundos e coordenações técnicas em todos os níveis.
Elaboração	Elaborado por um seleto grupo de juristas	Elaborado pelo movimento social, com apoio técnico-jurídico de um grupo de juristas, dos ministérios públicos e de técnicos da FUNABEM.

Fonte: MNMMR. Brasil urgente, 1989. Mimeo.

A legislação traduziu as demandas da sociedade, mas o processo de institucionalização e incorporação na estrutura do Estado dessa concepção encontra-se em construção. Silva e Motti<sup>23</sup> colocam que sobrevivem três modelos institucionais em permanente conflito, a institucionalização democrática e cidadã, a repressivo-clientelista-excludente e a do mercado. Sendo cada uma caracterizada da seguinte forma:

a) Democrática e cidadã

Descentralização

<sup>23</sup> SILVA, Edson e MOTTI, Ângelo. ECA – uma década de direitos, avaliando resultados e projetando o futuro. 2001: 33.

Gestão participativa e compartilhada

Direito a ter direitos e de suas garantias

Equidade

Transparência orçamentária

Visibilidade do conflito através da construção do espaço público

Estado de direito

b) Repressivo-clientelista-excludente

Tradição centralizadora

Autoritarismo e cultura da impunidade

Desigualdade, exclusão e baixa resolutividade

Repressão, discriminação e exclusão

Ocultação e conchavo

Estado de favores

c) Mercado

Predomínio da eficácia e da eficiência

Divisão operacional e gerencial baseada na competitividade

Programas de reestruturação produtiva e de qualidade em função do lucro

Expansão dos negócios no contexto da desregulamentação ou da regulamentação de alguns direitos, por exemplo, do consumidor

Controle da informação

Articulação de blocos de poder e econômico e Estado gerencial e mínimo

A consolidação do ECA e a garantia da participação através dos conselhos, levou o Fórum DCA a priorizar, após promulgação da Lei Federal, a elaboração e negociação pela aprovação da Lei Federal 8.242 de 12/12/1991, que criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). O Fórum vinha consolidando o seu papel de interlocutor e mobilizador nacional das entidades da área da criança e do adolescente.

### **Os Conselhos de direitos da criança e do adolescente**

A trajetória dos conselhos no Brasil tem início por volta dos anos 70. Teixeira<sup>24</sup> destaca que neste período os conselhos comunitários foram criados pelo poder público com o objetivo de negociar demandas vindas dos movimentos populares. Cabe destacar a efervescência dos movimentos de bairros e a crescente mobilização social que pressionava os governos para implantação de melhorias e políticas de habitação, educação, saúde, etc. Na maioria das vezes, tais conselhos tornaram-se mecanismos que “freavam” e neutralizavam as demandas populares. Os conselhos estiveram presentes por iniciativa dos governos em diversos estados brasileiros como São Paulo, Espírito Santo e Rio de Janeiro. Nos anos 80, os conselhos criados a partir dos próprios movimentos populares, constituíam-se como espaço de organização política com independência em relação ao Estado e aos partidos políticos. As experiências ocorridas em várias localidades onde os conselhos populares empreendiam debates e conquistas foi referência nas discussões da Assembléia Nacional Constituinte em 1987, nas Constituições Estaduais e nas leis Orgânicas dos municípios. Propostas de reordenamento jurídico-institucional que garantissem a participação da sociedade no controle, fiscalização e proposição de políticas públicas permearam todo o debate em torno da nova Constituição, sendo que a área de saúde incorporou a participação antes da Constituição Federal. Esse processo, entretanto, não passou alheio aos conflitos e concepções, em especial, quanto ao caráter consultivo ou deliberativo dos conselhos.

O processo de mobilização em torno da Constituição de 1988, de mudança legal e da implementação dos espaços institucionais de participação – os conselhos foram sendo construídos no cenário contraditório de regulamentação e desregulamentação de direitos, políticas neoliberais, ampliação e controle da participação e de uma sociedade civil mobilizada em um dado momento e

---

<sup>24</sup> TEIXEIRA, E. C. Movimentos sociais e conselhos, 1996.

fragmentada em outro. Para Silva e Motti<sup>25</sup> a década de 90 se caracterizou pelo confronto entre propostas de garantias de direitos e as propostas de pagamento da dívida e de redução do Estado:

No final dos anos 80, houve a implementação formal dos direitos do cidadão e da seguridade social no Brasil, com forte presença do Estado. Porém, a década de 90 viu a restrição dos direitos e do estado no bojo das reformas econômicas, sociais e políticas que levaram à abertura da economia ao capital financeiro externo, à privatização das estatais, à reforma da seguridade social e à reforma administrativa.

O mercado passou a ser visto como o substituto do Estado, sem evidentemente, a garantia dos direitos, pois na competição do mercado, as desigualdades são acentuadas. A década de 90 pode ser vista como a da desregulamentação dos direitos sociais e de condições desfavoráveis para a melhoria das condições de vida<sup>26</sup>.

Esses conflitos / concepções permeiam ainda hoje as ações e relações estabelecidas nos conselhos e determinam a forma como se constitui e se institucionaliza esse espaço público.

Na área da criança e do adolescente, a Lei Federal 8069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente criou nos três níveis da federação - municipal, estadual e federal, os conselhos de direitos da criança e do adolescente, órgãos públicos e paritários, responsável pela deliberação de políticas. O ECA na parte especial que trata da política de atendimento coloca sobre a municipalização e a criação dos conselhos e fundos:

Artigo 88 – são diretrizes da política de atendimento:

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, asseguradas a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

(...)

---

<sup>25</sup> SILVA, E. e MOTTI, Â. ECA – uma década de direitos, avaliando resultados e projetando o futuro. 2001.

<sup>26</sup> Idem: 37.

IV – manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente.<sup>27</sup>

Os Conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente também são responsáveis por organizar e coordenar o processo de escolha dos conselheiros tutelares nos municípios.

A Lei Federal consolidou um aparato visando a garantia dos direitos da criança e do adolescente, entre eles, a obrigatoriedade de registro dos programas e projetos nos CMDCA's que só poderão funcionar após aprovação dos membros do conselho, um fundo público vinculado aos Conselhos – nos três níveis da federação, sendo o único fundo que pode receber doações com abatimento do imposto de renda, e conselhos tutelares no âmbito dos municípios. Os conselhos tutelares são órgãos permanentes e autônomos responsáveis por zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente segundo o artigo 13 do ECA. Os conselheiros são escolhidos pela população para um mandato de 03 anos.

Como vimos anteriormente, há uma particularidade na criação dos conselhos da criança e do adolescente. As entidades da sociedade civil se organizaram em rede criando em 1988 o Fórum Nacional de entidades não governamentais de defesa dos direitos da criança e do adolescente, com o objetivo de elaborar a Lei que substituiria o Código de Menores e implantar os conselhos. A articulação de um Fórum enquanto espaço da sociedade civil, colégio eleitoral privilegiado para escolha dos membros dos conselhos, foi adotado em vários estados e municípios na lei de criação desses órgãos. Um espaço de articulação específico da sociedade civil, reflete uma ação política comum, com características de coesão, de uma parcela do conselho e pode traduzir um acúmulo de capital social. Entretanto, vale ressaltar que não se trata de uma sociedade civil única em termos conceituais e em interesses.

Não existem dados do quantitativo de fóruns municipais com este perfil existentes no Brasil. O Fórum Nacional DCA possui um número de 27 Fóruns

---

<sup>27</sup> Lei Federal 8069 de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente.

estaduais filiados à articulação nacional, mas não tem registro do número de entidades congregadas a esses fóruns. Nos últimos anos, essa prática vem tomando outro perfil: ocorre uma desarticulação dos fóruns e uma disputa da sociedade civil pelo espaço representativo. Disputa essa caracterizada por concepções diversas da que possibilitou o surgimento do fórum nacional. A qualificação do colégio eleitoral dos conselheiros nem sempre é clara e não se tem referência aos fóruns como sendo esses espaços. Pesquisa realizada pela Fundação Abrinq em 2003<sup>28</sup> mostrou que, em um universo de 195 conselhos que se referiram às eleições como forma de escolha das organizações da sociedade civil para compor o conselho, 55 qualificaram o colégio eleitoral. São mencionados participantes, entre outros, dos Fóruns de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, apontando para uma possível inclusão e reconhecimento de uma rede de articulação dos membros da sociedade civil.

A preocupação com a participação da sociedade civil também foi tema eleito nos debates do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda, que em junho de 2005, aprova em sua Assembléia a Resolução 105 que dispõe sobre os parâmetros para criação e funcionamento dos conselhos com o intuito de garantir a ampla e efetiva participação da sociedade nesses espaços. No mesmo ano, realiza a VI Conferência Nacional, que teve como objetivo *ampliar a participação e o controle social na efetivação da política para criança e o adolescente, associando assim, o aumento da participação da sociedade como forma de garantir políticas efetivas e eficazes para a área*<sup>29</sup>. No texto base elaborado para orientar as Conferências estaduais e municipais, o Conanda no tema específico – o papel da sociedade e do estado na formulação, execução e monitoramento de uma política para a criança e o adolescente – caracteriza a

---

<sup>28</sup> O Programa Prefeito Amigo da Criança da Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança – PPAC realizou levantamento no ano de 2003 junto aos conselhos dos direitos dos municípios cujos prefeitos receberam o selo que os caracteriza como amigos da criança na primeira etapa de suas gestões (2001/04), em um total de 498 conselhos pesquisados.

<sup>29</sup> Anais da VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. 2005: 22.



participação da sociedade como poder participativo que se dá na co-responsabilidade e na co-gestão:

Após 20 anos de regime ditatorial, a grande conquista do povo brasileiro foi o poder participativo que consiste na experiência da co-gestão, ou seja, a sociedade organizada é chamada a participar na formulação das políticas públicas e no controle das ações governamentais.

(...) O interesse em participar é a mola mestra na busca de soluções porque atrai outras pessoas de fora da administração pública, com novas visões e metas que contribuirão para uma gestão conjunta. Ao exercer o poder participativo, a população torna-se mais realista, passa a compreender melhor porque certas coisas não foram possíveis, a valorizar aquilo que efetivamente deu certo, a identificar eventuais omissões e a intervir de forma mais qualificada na superação dos problemas.<sup>30</sup>

A plenária final dessa conferência aprovou estratégias objetivando a ampliação da participação. Essas estratégias foram elencadas pelos participantes – com base nas conferências estaduais e municipais realizadas - a partir da análise das dificuldades encontradas. Dificuldades essas relacionadas a não efetivação do espaço público dos conselhos, apontando para o processo de institucionalização que ainda se encontram. Ou seja, esses órgãos não foram plenamente implantados no país e ainda não estão incorporados na estrutura do Estado. As estratégias de superação definidas na Conferência apontam as deficiências na área de conhecimento, formação, cultura política participativa e apoio de outros atores para consolidação na sociedade do plano legal. Vejamos a deliberação da Conferência:

## QUADRO 2

### Deliberação da VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

<b>Tema 1 – o papel da sociedade e do Estado na formulação, execução e monitoramento de uma política para a criança e adolescente</b>
---

1.3 – O Conselho dos Direitos como responsável pelo monitoramento da política para a criança e o adolescente
--

<sup>30</sup> *Idem*: 223-224.

<p><b>Dificuldade 1</b></p> <p>Descumprimento do ECA por parte do poder público e da sociedade civil organizada no que se refere as atribuições dos Conselhos de Direitos e ser caráter deliberativo e controlador</p>	<p><b>Estratégia 1</b></p> <p>Assegurar apoio financeiro para infra estrutura, manutenção e formação dos Conselhos e repasse fundo a fundo</p>
	<p><b>Estratégia 2</b></p> <p>Realizar campanhas para divulgação com material informativo sobre Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares e a importância destes para a política de atendimento à criança e ao adolescente, utilizando-se da mídia, escolas e de espaços sociais</p>
	<p><b>Estratégia 3</b></p> <p>Elaborar diretrizes, em nível nacional, estadual, municipal e do Distrito Federal, para monitorar e avaliar, com apoio de mobilização social, políticas públicas de atendimento a crianças e adolescentes, considerando, no conjunto das ações a serem monitoradas e avaliadas, a identificação de experiências exitosas e de educação permanente em direitos da criança e do adolescente.</p>
<p><b>Dificuldade 2</b></p> <p>Pouca qualificação dos Conselhos, principalmente pela falta de investimento do Poder Público, para exercer conscientemente o seu papel definidor da política de atendimento, promoção e proteção à criança e ao adolescente, visando garantir monitoramento, controle social e planejamento das ações</p>	<p><b>Estratégia 1</b></p> <p>Implementar, sob responsabilidade do CONANDA, com participação dos Conselhos estaduais e distrital, o Plano Nacional de Formação Continuada do Sistema de Garantia dos Direitos.</p>
	<p><b>Estratégia 2</b></p> <p>Realizar diagnóstico dos municípios sobre o atendimento da criança e do adolescente; criar um banco de dados que ofereça espaço para a comunicação da sociedade civil, do Ministério Público e do Poder Judiciário; implantar o SIPIA; definir indicadores para subsidiar e monitorar políticas públicas; articular os atores do Sistema de Garantia dos Direitos; e fortalecer os fóruns DCAs.</p>
	<p><b>Estratégia 3</b></p> <p>Garantir recursos, de forma sistemática, nos três níveis de governo para a formação permanente de Conselheiros Tutelares e de Direitos, envolvendo no processo de formação o MEC, a SEDH, os fóruns DCAs, os Conselhos Tutelares, Conselhos municipais e estaduais, gestores públicos e os coletivos de adolescentes e jovens garantindo participação nos eventos.</p>

Fonte: Anais da VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. 2005

Neste item referente ao papel dos conselhos e sua atribuição de monitoramento das políticas, as dificuldades vão além da implementação das deliberações. A questão mais ampla do desconhecimento do papel dos conselheiros e do baixo reconhecimento do espaço do conselho transparece nas dificuldades e, é neste sentido que as estratégias apontam para a formação e qualificação dos conselheiros, estruturação – infra-estrutura dos conselhos e seu reconhecimento através de campanhas de divulgação. O fortalecimento dos fóruns de direitos da criança e do adolescente é citado em uma estratégia. E sendo os fóruns entendidos como o espaço articulador e organizador da sociedade civil – ou das sociedades civis, diríamos que o fortalecimento dos fóruns seria o fortalecimento da sociedade civil e, portanto, acúmulo de capital social como forma de garantir uma ação não clientelista. Mas, é a demanda por formação que é levantada nos itens referentes aos três temas eleitos pela Conferência para debater a questão da participação. Algumas estratégias apontam para qualificação em temas específicos, como o orçamento público. Outras em um sentido mais amplo, da formação de uma cultura política participativa. O próprio exercício de participação nos conselhos contribui para o desenvolvimento de uma cultura política participativa, embora não substitua outras formas de organização participativa da sociedade civil. Mas, os conselhos têm se firmado como espaços públicos de participação?

### **A situação dos CMDCA's no país – análise da pesquisa *Conhecendo a Realidade***

No ano de 2006 o Conanda em conjunto com Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República realizou um levantamento da situação dos conselhos municipais, estaduais e os conselhos tutelares. Os dados que nos servem de base são provenientes dessa pesquisa e traduzem o perfil recente de funcionamento dos conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente.

A Pesquisa *Conhecendo a Realidade* realizada entre fevereiro e novembro de 2006 teve o retorno de questionários de 49% dos CMDCA's contactados. Apesar do

número expressivo do retorno dado, ao comparar com o retorno dos Conselhos Estaduais – 96% e dos Conselhos Tutelares – 71%, vemos que menos de 50% dos CMDCA's existentes retornaram os questionários respondidos. Aspecto que retrata em parte, as dificuldades de estrutura apontada pela maioria dos CMDCA's no país. As regiões sul e sudeste retornaram o maior percentual de questionários, 58% e 52% respectivamente.

A Pesquisa teve por objetivo traçar o perfil dos conselhos no que se refere às formas e condições de funcionamento, características de sua composição, perfil dos conselheiros, a identificação dos principais problemas encontrados pelos conselhos, o nível de relacionamento com órgãos públicos e entidades locais, o grau de participação dos conselhos nas políticas públicas e seu reconhecimento nas comunidades onde atuam. Os dados são agregados nos seguintes temas:

1. Histórico dos conselhos;
2. Composição e perfil da gestão
3. Infra estrutura
4. SIPIA – Sistema de informação para a infância e a adolescência;
5. Organização e funcionamento;
6. Comunicação, informação e imagem;
7. Fundo dos direitos da criança e do adolescente;
8. As entidades de atendimento e a situação das crianças e adolescentes
9. Dificuldades e desempenho
10. Necessidades de apoio e aprimoramento

Uma pesquisa desse porte teve algumas dificuldades e os próprios organizadores apontam para seguintes fatores que dificultaram a participação dos conselhos na pesquisa:

- disponibilidade de tempo dos conselheiros;
- precariedade de infra-estrutura, em especial de sistemas de comunicação, desde telefone a disponibilidade de serviço de correio;

- extensão dos questionários e a inexistência de um hábito de preenchimento de informações;

- conselhos recém criados ou fora de atividade e que não responderam ao questionário.

Os organizadores da pesquisa levantaram algumas dificuldades, apontando para os seguintes fatores que dificultaram a participação dos conselhos na pesquisa:

- disponibilidade de tempo dos conselheiros;

- precariedade de infra-estrutura, em especial de sistemas de comunicação, desde telefone a disponibilidade de serviço de correio;

- extensão dos questionários e a inexistência de um hábito de preenchimento de informações;

- conselhos recém criados ou fora de atividade e que não responderam ao questionário.

Essas intercorrências, sem dúvida, afetam o levantamento realizado, mas não chegam a comprometer as informações e dados sistematizados na pesquisa. Ao contrário, essa é uma primeira pesquisa desse porte e que retrata aspectos. Ao contrário, essa é uma primeira pesquisa desse porte e que retrata aspectos quantitativos e qualitativos sobre o funcionamento dos conselhos de direitos e tutelares no Brasil.

Nem todos os dados serão analisados no presente trabalho. O foco se dará nos aspectos que retratam o processo e o grau de institucionalização dos conselhos municipais da criança e do adolescente, que contribuirá na análise de que tais experiências de participação contribuem ou não para a promoção de capital social institucional.

Diversos autores debruçaram-se sobre a temática da institucionalização e suas conseqüências para a vida em sociedade. Mainwaring e Torcal<sup>31</sup> em suas

---

<sup>31</sup> MAINWARING, S. e TORCAL, M. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a Terceira onda de democratização, 2005.

análises sobre partido político e, Santos<sup>32</sup> sobre as duas institucionalidades brasileiras são alguns exemplos. A institucionalização, em um sentido simplificado, refere-se a instituições ou práticas reconhecidas e apropriadas por atores da sociedade no seu dia-a-dia. Neste sentido, foram selecionados dados da pesquisa referentes a aspectos relacionados à estabilidade, ao reconhecimento e à independência dos CMDCA's e direcionamento ao seu papel. Por questões didáticas, esses dados foram organizados segundo os itens:

1. Estabilidade:
  - Disseminação dos conselhos no território brasileiro
  - Criação e efetivo funcionamento
  - Continuidade
  - Infra estrutura
2. Reconhecimento
  - Informação e imagem
  - Fundo dos direitos da criança e do adolescente – FIA
  - As entidades de atendimento e a situação das crianças e adolescentes
3. Independência e capacidade de articulação
  - Composição e perfil
  - Escolha dos representantes
  - Dificuldades
  - Absorção de resoluções do Conanda e Conselho Estadual

Sem dúvida, esses aspectos não podem ser vistos de forma isolada do contexto e histórico dos municípios em que se inserem. Mas, de uma forma geral . os dados apresentam uma radiografia da situação dos CMDCA's e apontam alguns elementos para a nossa análise. Nas dimensões apresentadas – estabilidade, reconhecimento e independência e capacidade de articulação -, tentaremos levantar informações que nos possibilite compreender de que forma a participação cidadã

---

<sup>32</sup> SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Razões da desordem, 1993.

vem sendo incorporada nos país e se o espaço dos conselhos são mediações capazes de gerar capital social.

### 1. Estabilidade

A pesquisa *Conhecendo a Realidade* levantou as formas e condições de funcionamento de 4.545 conselhos municipais, sendo 28% desses conselhos em municípios com Índice de Desenvolvimento Humano - IDH baixo, 29% em municípios com IDH médio e 43% em municípios com alto IDH<sup>33</sup>.

No Brasil, segundo dados da pesquisa com base na população infanto-juvenil, o maior percentual de municípios, 64%, são de pequeno porte, ou seja, com menos de 6.000 habitantes com 17 anos ou menos.

**Tabela 1**

#### **Quantidade de municípios por população infanto-juvenil e por faixa de IDH**

IDH	Baixo	Médio	Alto	Total
<b>Porte</b>				
Pequeno	20%	24%	20%	64%
Médio	12%	7%	8%	27%
Grande	1%	3%	5%	9%
<b>Total</b>	<b>33%</b>	<b>33%</b>	<b>33%</b>	<b>100%</b>

O maior número de CMDCA's se concentra em municípios de pequeno porte, um percentual de 58% dos municípios. A relação entre os dados mostra um percentual maior de conselhos em municípios de pequeno porte, ou seja com uma população na faixa dos 17 anos ou menos de 6.0001 a 20.000 pessoas e com alto IDH, conforme tabela abaixo:

**Tabela 2**

#### **Quantidade de CMDCA's por população infanto-juvenil e por faixa de IDH**

<sup>33</sup> A pesquisa adaptou as faixas de IDH, sendo:

IDH baixo: até 0,653;

IDH médio: até 0,654 a 0,750;

IDH alto: maior que 0,750

IDH	Baixo	Médio	Alto	Total
<b>Porte</b>				
Pequeno	14%	19%	24%	58%
Médio	13%	7%	12%	33%
Grande	1%	2%	7%	10%
<b>Total</b>	<b>28%</b>	<b>29%</b>	<b>43%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa *Conhecendo a Realidade*. Conanda/SEDH. 2006

Chama à atenção a relação entre IHD e os municípios de médio porte: a maioria dos CMDCA's concentra-se nos municípios de baixo e alto IDH.

O IDH e o porte dos municípios tornam-se variáveis importantes no processo de implantação e de funcionamento do CMDCA. Mas, a leitura dos dados contradiz as percepções de que os municípios pequenos e de baixo IDH encontram maiores dificuldades para implantar os conselhos. Entretanto, os dados não representam o nível de implantação e funcionamento retratando apenas o número de conselhos existentes. Cabe a observação que a criação dos conselhos da criança e do adolescente são uma obrigação legal o que poderia ser interpretado como motivação para a sua criação. Mas, após 18 anos de promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – a serem completados em julho de 2008, com a obrigação legal, a totalidade dos municípios brasileiros ainda não possuem cobertura de CMDCA's.

A incorporação dos conselhos na estrutura do Estado brasileiro pode ser percebida pelo crescimento de sua implantação sem que isso traduza o reconhecimento e funcionamento pleno. Existe no país um total de 5.104 conselhos municipais ativos. Vale ressaltar que o país possui 5.564 municípios. A previsão é de que estados como Bahia, Minas Gerais, Piauí e Rio Grande do Norte terão CMDCA's em todos os municípios até 2008, sendo que atualmente, um total de 09 estados já possui cobertura de CMDCA em 100% dos municípios. A tabela abaixo mostra a realidade atual com base nas informações recebidas pelos próprios CMDCA's e pelo IBGE nos casos dos estados do Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Paraíba e Santa Catarina.



Tabela 2

**Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente existentes**

<b>UF</b>	<b>Municípios (IBGE 2005)</b>	<b>CMDCA's ativos</b>	<b>Cobertura CMDCA</b>
<b>AC</b>	22	21	95%
<b>AL</b>	102	102	100%
<b>AM</b>	62	45	73%
<b>AP</b>	16	15	94%
<b>BA</b>	417	333	80%
<b>CE</b>	184	184	100%
<b>DF</b>	1	1	100%
<b>ES</b>	78	78	100%
<b>GO</b>	246	200	81%
<b>MA</b>	217	157	72%
<b>MG</b>	853	797	93%
<b>MS</b>	78	77	99%
<b>MT</b>	141	116	82%
<b>PA</b>	143	142	99%
<b>PB</b>	223	159	71%
<b>PE</b>	18	184	99%
<b>PI</b>	223	218	98%
<b>PR</b>	399	378	95%
<b>RJ</b>	92	89	97%
<b>RN</b>	167	158	95%
<b>RO</b>	52	52	100%
<b>RR</b>	15	15	100%
<b>RS</b>	496	470	95%
<b>SC</b>	293	293	100%
<b>SE</b>	75	75	100%
<b>SP</b>	645	645	100%
<b>TO</b>	139	100	72%
<b>Total</b>	<b>5564</b>	<b>5104</b>	<b>-</b>

Fonte: Pesquisa Conhecendo a realidade. Conanda/SEDH. 2006

O percentual de municípios com conselhos da criança, segundo dados do IBGE, passou de 71,9% em 1999 para 77,5% em 2001, o que corrobora com outro dado levantado pela pesquisa referente ao crescimento desses conselhos no país. O crescimento do número de conselhos municipais criados foi da ordem de 6% sendo mais significativo nos anos correspondentes ao início de gestões de administrações públicas. No ano seguinte à promulgação da Lei Federal 8069/90 – ECA, em 1991, foram criados 15% dos conselhos pesquisados, sendo o ano com maior percentual de criação de conselhos. O movimento social articulado em rede, teve papel primordial nessa expansão. Mas, seminários, visitas aos municípios e material

produzido pela Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA)<sup>34</sup> e o Unicef serviram para divulgar em todo o país a proposição de criação de conselhos públicos. Neste período a produção gráfica de material sobre conselhos - cartilhas, folders, guias de implantação, material de campanha, entre outros - e as capacitações promovidas por entidades da sociedade civil foi significativa.

A criação dos conselhos através do texto legal não significa o seu imediato funcionamento. A pesquisa aponta para uma defasagem de três anos entre criação e início do funcionamento, retratando as dificuldades de implementação de um órgão público com as características do conselho e pouco – ou nenhum – mecanismo de efetividade legal. A elaboração de lei municipal e aprovação nas câmaras municipais traduzem uma intenção, mas não uma ação de incorporação desses mecanismos na estrutura de poder local. Com mandato de 4 anos, executivo e legislativo, a defasagem entre criação e implementação dos conselhos representa quase um período de governo. Afora, após implementação, as dificuldades na consolidação desse espaço.

O dado que mais chama a atenção se refere à regularidade do funcionamento, segundo tabela 3:

**Tabela 3**  
**Histórico de continuidade**

	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Centro oeste</b>	<b>Brasil</b>
<b>Nunca teve ação efetiva</b>	1%	1%%	1%	0%	1%	1%
<b>O CMDCA iniciou recentemente</b>	2%	4%	1%	1%	1%	2%
<b>Constituído mas sem ação efetiva</b>	25%	18%	14%	13%	19%	16%
<b>Períodos de descontinuidade</b>	31%	37%	33%	24%	31%	32%
<b>Sempre funcionou regularmente</b>	41%	39%	51%	60%	47%	49%

Fonte: Pesquisa Conhecendo a realidade. Conanda/SEDH. 2006

<sup>34</sup> A CBIA substituiu a Funabem – Fundação para o Bem Estar do Menor na reforma administrativa do governo Collor (1990-1992).

Aqueles que sempre funcionaram regularmente representam 49% dos conselhos e 48% com períodos de interrupção ou nunca desenvolveram atividade. Ou seja, quase metade dos conselhos não apresenta regularidade de funcionamento.

A região sul apresentou o maior percentual de continuidade de funcionamento, 60% dos conselhos, enquanto que a região norte apresenta o histórico de maior percentual de conselhos constituídos, mas sem ação efetiva – 25%.

A fragilidade na formulação e acompanhamento das políticas públicas fica clara ao se deparar com esse dado, já que o órgão público responsável pelo controle e deliberação apresenta irregularidades no seu funcionamento.

Quanto à infra-estrutura um percentual de 83% dos conselhos possui espaço físico exclusivo. As informações acerca dos equipamentos e materiais disponíveis deixam transparecer a importância desse espaço nas estruturas dos municípios.

*Materiais disponíveis nos CMDCA's:*

Textos legais – 80% dos Conselhos;

Manuais de orientação para exercício das funções do CMDCA – 62% dos conselhos;

Bibliografia sobre defesa de direitos de crianças e adolescentes – 28% dos conselhos;

Material de consumo – 65% dos conselhos.

Apesar de um percentual significativo possuir textos legais, a disponibilidade no CMDCA de material voltado para qualificação dos conselheiros é pouco representativa. Em especial, a disponibilidade de bibliografia sobre defesa de direitos. Esse dado deve ser relacionado com as informações listadas posteriormente no item reconhecimento e no item independência.

*Equipamentos disponíveis nos CMDCA's:*

Mesas e cadeiras – 60% dos conselhos;

Armário e estante – 53% dos conselhos;

Computador – 51% dos conselhos;  
Arquivo – 49% dos conselhos;  
Impressora – 47% dos conselhos;  
Telefone fixo – 46% dos conselhos  
Acesso a internet banda larga – 33% dos conselhos;  
Acesso a internet discada – 13% dos conselhos;  
Fax – 30% dos conselhos.

A estrutura precária dificulta o pleno funcionamento deste órgão que tem entre as suas funções, proceder ao registro de entidades que atuam junto a crianças e adolescentes e gerir um fundo público. Esse aspecto irá afetar o desempenho dos conselhos bem como o reconhecimento por parte da sociedade dos seus efeitos nas políticas para a área. A demora ou não efetivação da emissão dos registros das entidades é um exemplo, já que as instituições devem proceder ao cadastro no CMDCA dos projetos e programas antes do seu funcionamento. Enquanto órgão público, os conselhos devem dispor de estrutura técnica e administrativa que garanta o seu pleno e ininterrupto funcionamento, por parte do executivo municipal.

Outro aspecto a ser destacado refere-se a fragilidade na comunicação – interação e fluxo de comunicação, já que menos da metade dos conselhos possuem telefone fixo disponível e apenas 43% tem acesso a internet – banda Larga ou discada.

A não garantia de estrutura esconde a não regularidade de funcionamento e caracteriza uma significativa parcela dos CMDCA's pesquisados. Equipamentos mínimos não se encontram disponíveis, como armário e estante – para 53% dos conselhos ou arquivo, disponível para menos da metade dos conselhos – 49%.

## 2. Reconhecimento

No artigo 88 – VI do ECA temos dentre as diretrizes da política de atendimento, a *mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade*. Além de preceito legal e função

dos conselhos, a divulgação dos direitos da criança e do adolescente traduz-se em mecanismo de conhecimento e reconhecimento dos CMDCA.

É importante lembrar que a representação das entidades nos conselhos traduz apenas uma parcela da sociedade civil organizada e mobilizada em associações. Desta forma, o reconhecimento desse espaço público deve ser observado no conhecimento deste órgão, no reconhecimento de sua interlocução e na repercussão de suas ações para não membros – outras entidades e população em geral.

A percepção que o CMDCA tem sobre a questão é levantada na pesquisa através da visão do conselho sobre o grau de informação da população acerca de temas relacionados a criança e ao adolescente, conforme tabela 4:

**Tabela 4**  
**Grau de informação da população<sup>35</sup>**

<b>Grau de informação da população sobre:</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Centro oeste</b>	<b>Brasil</b>
Direitos e deveres fundamentais das crianças e adolescentes (ECA)	0,49	0,48	0,45	0,49	0,46	0,47
CMDCA	0,49	0,51	0,45	0,47	0,47	0,47
Conselho tutelar	0,72	0,71	0,69	0,70	0,76	0,70
FIA	0,24	0,22	0,25	0,28	0,22	0,25

Fonte: Pesquisa *Conhecendo a realidade*. Conanda/SEDH. 2006

Apesar de ser um dado levantado a partir da percepção dos próprios conselheiros, o que pode demonstrar uma visão condicionada, os índices revelam que os conselhos tutelares são mais conhecidos pela população – índice 0,70 – do que o ECA ou o CMDCA.

Em um levantamento realizado pela ANDI<sup>36</sup> junto aos veículos de comunicação, a quantidade de matérias sobre o CMDCA é menor do que aquelas

<sup>35</sup> O índice varia de 0 a 1 indicando em que medida a população tem informação sobre os temas levantados, sendo: 0 a 0,33, baixa informação; 0,33 a 0,67, média informação e 0,67 a 1, alta informação.

<sup>36</sup> A ANDI em conjunto com o Conanda realizou em 2003 a pesquisa A Imagem dos Conselhos na Mídia que levantou a presença de matérias sobre conselhos junto a 54 dos principais jornais brasileiros. Das 115.148 matérias sobre crianças e adolescentes, apenas 3% faziam menção sobre os conselhos de direitos e/ou tutelares.

relativas ao conselho tutelar. Por sua vez, são matérias mais qualificadas na medida em que focalizam as políticas públicas, enquanto as referentes ao conselho tutelar têm foco em perspectiva individualizada. Esse mesmo levantamento também constatou que a imprensa pouco focaliza o tema conselhos. Das 556 matérias sobre os conselhos de direitos, somente 16,7% tinham por foco o próprio conselho de direitos. Na maioria das vezes, são apenas citados. É fato que a imprensa brasileira tem servido a interesses de poucos grupos e que vem pautando a temática da infância e da adolescência somente pela ótica criminal ou pelo sucesso individual apartado dos condicionantes sócio econômicos. O fato da percepção dos conselheiros de direitos apontar para um maior conhecimento da sociedade sobre o conselho tutelar, tem por base o que é veiculado na imprensa. O conselho tutelar é órgão responsável pela garantia dos direitos e sua intervenção se dá na violação desses direitos. Assim, casos de abandono, de exploração e abuso sexual, por exemplo, que requer a presença do conselheiro tutelar são mais vinculados pela imprensa e chamam a atenção da população.

Ainda relacionado a informação e imagem dos conselhos, a pesquisa Conhecendo a realidade levanta que um percentual de 33% dos conselhos não realizaram campanhas temáticas nos últimos dois anos. A proposição de campanhas é uma das formas de divulgação dos direitos e das ações dos CMDCA's, constituindo-se como mobilização da opinião pública em torno dos direitos da criança e do adolescente. Parte dos conselhos utiliza-se das campanhas nacionais veiculadas pelo governo federal e não realizam atividades específicas de divulgação do próprio conselho, nem mesmo aquelas relativas ao fundo municipal dos direitos da criança e do adolescente - FIA, ou seja, campanhas de doação, abertura de edital para projetos, informação sobre a destinação dos recursos, etc.

Os FIAs foram instituídos pelo ECA no seu artigo 88, parágrafo IV nos três níveis da federação e são vinculados aos respectivos conselhos de direitos. A implantação e manutenção dos fundos é uma das principais questões apontadas pelos conselheiros nas conferências nacionais. A dificuldade na gestão e garantia de

recursos é levantada como a principal temática e que requer o maior investimento dos conselheiros. Apesar de 71% dos municípios contarem com fundos regulamentados, a destinação de recursos e seu efetivo funcionamento não corresponde à extensão de fundos criados. A pesquisa mostra que a primeira destinação de recursos, em 8% dos fundos, ocorreu nos primeiros cinco anos de criação do CMDCA e, atualmente, 42% dos CMDCA's receberam recursos para o FIA:

- Entre 1990 e 1995 – 8% dos fundos receberam recursos
- Entre 1996 e 2000 – mais 14% dos fundos receberam recursos
- Entre 2000 e 2004 – mais 23% dos fundos receberam recursos
- Entre 2005 e 2006 – mais 12% dos fundos receberam recursos

É importante observar a defasagem entre a criação de CMDCA's e respectivos fundos e a primeira destinação de recursos. Outro aspecto, refere-se a fonte dos recursos. Os dados da tabela 5, apesar de serem relativos ao crescimento da destinação de recursos aos fundos, mostra que os recursos provenientes do executivo municipal apresentou o menor percentual em relação a outras fontes:

**Tabela 5**

**Crescimento de ingressos de recurso ao fundo entre os anos de 2003 a 2005**

Fonte de recursos		Crescimento 2003/2005
Executivo municipal		40%
Destinações físicas	peçoas	58%
Destinações jurídicas	peçoas	83%
Multas e doações		70%
<b>Total</b>		<b>57%</b>

Fonte: Pesquisa *Conhecendo a Realidade*. Conanda/SEDH. 2006

Silva<sup>37</sup> observa que os fundos da criança e do adolescente, na maioria das vezes, possuem rubrica orçamentária somente de origem de doações, o que os torna instrumentos apenas de captação de recursos na sociedade e que não priorizam recursos do orçamento público. Quando possuem dotação do orçamento, vivem um círculo vicioso. Na sua análise do fundo nacional, coloca que:

Não havia execução orçamentária porque os recursos eram contingenciados e posteriormente não eram liberados. Não tendo execução, aparentemente a rubrica aparecia como desnecessária pelo fato de não ser utilizada... Uma análise pura e simples sobre a execução poderá indicar que esses fundos não têm capacidade de gestão, isto é, os conselhos são incapazes de efetivar o financiamento para as ações definidas. Mas o que está por dentro dessa execução é o que acontece de uma forma geral com os orçamentos públicos<sup>38</sup>.

A publicização da aplicação dos recursos é feita em 44% dos conselhos, quando solicitado pelos interessados, não sendo uma prática divulgar informações sobre os recursos recebidos de doação ou aqueles advindos do orçamento público. Mas, não há informação se os recursos de doação são carimbados pelos doadores. Ou seja, têm indicação da destinação para uma determinada instituição ou projeto específico. Apesar de 74% dos CMDCA's informarem que a decisão da destinação dos recursos é do próprio conselho, não se tem disponível a informação da influência dos doadores na decisão da destinação dos recursos. Vem se tornando prática nos conselhos a deliberação do certificado de captação de recursos para entidades cadastradas. Sem dúvida, o certificado, embora sendo uma decisão do CMDCA, representa uma pré definição da destinação de um recurso que é público. O redirecionamento do imposto de renda devido nos limites de 6% para pessoa física e 1% para pessoa jurídica, é um recurso originalmente devido ao tesouro nacional via imposto de renda. A pesquisa mostra também que em 20% dos conselhos, o poder público é o responsável pela decisão, por influência de uma secretaria ou do prefeito.

---

<sup>37</sup> SILVA, Cláudio Augusto Vieira da. Fundo nacional dos direitos da criança e do adolescente: os (dês) caminhos da sua efetivação. 2003.

<sup>38</sup> *Idem*: 24



Outra forma de reconhecimento reside na demanda das entidades por registro de funcionamento no CMDCA. No país, 11.938 entidades não governamentais estão registradas nos CMDCA. Existe uma média de 15,6 cadastros por conselho. Do total de respondentes da pesquisa conhecendo a realidade, 28% declararam não ter qualquer registro de entidade ou programa. Um percentual alto visto que representa o descumprimento de uma determinação legal. A fragilidade no reconhecimento desse espaço aparece em dois dados. Um referente à abrangência do registro. Na auto avaliação, 19% dos CMDCA não têm como avaliar a abrangência dos cadastros e 20% acham pouco abrangente. Mas, o percentual daqueles que consideram o registro bastante abrangente é de 32%. O outro dado se refere a justificativa para o não registro de entidades no CMDCA. Um total 55% dos conselhos informaram que o registro não é feito por falta de solicitação das entidades e 26% não o realizam por falta de estrutura. O reconhecimento desse espaço pela sociedade, ou pelo menos, por aqueles atores que estão ligados ao tema da infância e da juventude, está relacionado a outros fatores que incidem sobre essa legitimidade.

### 3. Independência e capacidade de articulação

A capacidade dos conselhos tornarem-se espaços de participação da sociedade está relacionado ao potencial de neutralizar o clientelismo. Neste sentido, a representação da sociedade civil e sua composição é um indicador importante. No que se refere ao perfil, a maioria dos conselheiros possui curso superior incompleto, completo ou pós graduação, representando um percentual de 52%; 32% possuem o ensino médio e 11% o ensino fundamental. Quanto à composição, os conselhos municipais possuem em média 10 conselheiros titulares e 63% são presididos por membros do poder público. Muitos conselhos adotam o sistema de rodízio entre os membros do governo e sociedade civil na presidência, podendo esse dado demonstrar que no momento da pesquisa, o governo ocupava a cadeira de presidente. O dado também pode revelar que a tendência nos conselhos é que o presidente seja do governo, o que teríamos um cenário de predomínio de

representantes do poder público ocupando este cargo neste espaço. Ao relacionar com dados relativos à atuação profissional, a pesquisa aponta que 60% tem algum vínculo com órgão público – funcionários, empregados ou prestadores de serviços. Este dado denota uma fragilidade na paridade e uma possível falta de autonomia das representações para propor e controlar as ações nessa área. O próprio comitê dos Direitos da criança e do adolescente da ONU em análise do Relatório enviado pelo governo brasileiro em 2003, observa que o país necessita de um mecanismo independente para monitorar e avaliar o progresso da implementação da Convenção, composto apenas por representantes da sociedade civil<sup>39</sup>. A apresentação dos conselhos como sendo esse mecanismo, foi questionado e a preocupação se justifica dada a possível falta de isenção dos membros dos conselhos nessa tarefa e, a dificuldade do (s) governo (s) de exercer o auto controle de suas ações. Mas, sendo os conselhos órgãos paritários, interessa buscar na pesquisa a forma como se configuram as representações da sociedade civil e do poder público.

A representação governamental é marcada por representantes das áreas de educação, assistência social e saúde, sendo<sup>40</sup>:

1. educação - 97%
2. assistência social – 93%
3. saúde – 88%.

A temática da criança e do adolescente é vista por muitos como transversal e por isso, o debate necessário em diversas áreas. Entretanto, a pesquisa mostra que setores como planejamento, fazenda, habitação estão presentes de forma ínfima ou sequer aparecem como membros dos conselhos municipais.

A pesquisa também mostra a presença de representantes do Poder Legislativo, Poder Judiciário e Ministério Público. No início de implantação dos

---

<sup>39</sup> Anais da VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. 2005: 76.

conselhos, em especial nos anos 1990, a discussão no interior da sociedade civil buscou conjugar atores que pudessem ser aliados nas proposições e demandas da população. Algumas leis municipais contemplaram a indicação do legislativo como representante do poder público. Reflexões posteriores levaram os municípios a reverem a representação do poder público fixando os representantes do executivo municipal. A resolução 105 de 2005 do Conanda, coloca expressamente que não deverão compor o conselho dos direitos, autoridade judiciária, legislativa e o representante do Ministério Público e Defensoria Pública. Esses são órgãos que devem ser acionados juridicamente para garantir a defesa e promoção de direitos. O que chama a atenção na pesquisa, é que esses atores também aparecem como representantes da sociedade civil. Assim temos que nos conselhos onde Legislativo, judiciário, ministério público e defensoria pública aparecem como representantes do poder público, apresentam o seguinte percentual:

- 13% dos representantes do poder público nos CMDCA's são provenientes do Poder Legislativo;
- 3% dos representantes do poder público nos CMDCA's são provenientes do Poder Judiciário;
- 3% dos representantes do poder público nos CMDCA's são provenientes do Ministério Público;
- 2% dos representantes do poder público nos CMDCA's são provenientes da Defensoria Pública.

Nos conselhos em que representantes desses órgãos figuram como representantes da sociedade civil, temos:

- 8% dos representantes da sociedade civil nos CMDCA's são provenientes do Poder Legislativo;
- 4% dos representantes da sociedade civil nos CMDCA's são provenientes do Poder Judiciário;

---

<sup>40</sup> O levantamento realizada se baseou em uma questão de múltipla escolha onde se podia assinalar mais de uma questão. Neste sentido, os percentuais das áreas não devem somar

- 4% dos representantes da sociedade civil nos CMDCA's são provenientes do Ministério Público;
- 4% dos representantes da sociedade civil nos CMDCA's são provenientes da Defensoria Pública

A Constituição Federal ao definir a participação da população na elaboração e controle das políticas públicas, assim como o ECA, dispõe que essa se dá por meio de organizações representativas. A participação, portanto, é exercida através da mediação de organizações representativas. Os dados mostram uma realidade diversa, onde o princípio de independência entre os poderes e a autonomia dos entes federativos, bem como o princípio da paridade ainda estão longe da proposição legal. O equívoco em identificar órgãos públicos, dos poderes legislativo e judiciário com a sociedade civil, aponta para a própria dificuldade em definir a sociedade civil. Ao mesmo tempo, retrata a fragilidade institucional desses espaços.

A sociedade civil nos conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente é marcada por uma afiliação religiosa: 66% das ONGs, movimentos ou entidades sociais possuem vínculo religioso. A ação junto a crianças e adolescentes no país ainda é uma ação feita por denominações religiosas, mesmo quando se foge de uma intervenção caritativa, com ênfase na defesa de direitos. A história da infância no Brasil é marcada pela presença da Igreja, especialmente, da igreja católica. Mas, a representação de igrejas nos conselhos é de 3%.

Um dado novo que aparece na pesquisa se refere a presença de 30% de associações ou grupos de jovens compondo os conselhos.

Na escolha dos representantes da sociedade civil, 66% dos conselhos colocam como requisito para aceitação da candidatura "ser membro de uma entidade que atua de forma expressiva na área da criança e do adolescente". Ao relacionar com outro dado levantado pela pesquisa acerca das principais dificuldades apontadas pelos CMDCA's, vemos que o desconhecimento sobre o ECA apresenta o maior índice – 0,44, logo abaixo do item falta de tempo dos

conselheiros. Mesmo levando-se em conta que essa dificuldade é citada pelas representações tanto da sociedade civil como do governo, chama a atenção o requisito para candidatura na relação com o desconhecimento do ECA.

Um percentual de 9% dos conselhos menciona como requisito a aceitação do candidato pelo poder público. Não é possível inferir que esteja explícito na legislação municipal esse requisito. Mas, a menção pelos conselhos demonstra que a ingerência do poder público sobre a representação da sociedade civil é fato recorrente. Afora, naquelas situações em que essa ingerência nem sempre está clara para os representantes dos conselhos. A influência e a direção da escolha da sociedade civil para compor os conselhos por parte do poder público é mais acentuada nos municípios. É comum, especialmente, em municípios de pequeno porte, a argumentação de que não há sociedade civil. Ou da indicação de uma escolha fragmentada indicada por segmentos, prática que acaba por limitar a participação. Ou a troca de favores entre sociedade civil e poder público para eleição daqueles que melhor se afinam com o governo. No jogo da democracia participativa as alternativas não têm sido muitas. Aqueles que se colocam em oposição são retirados dos conselhos. A menos que a entidade mantenha relações em rede com outras entidades estaduais e nacionais. No âmbito do município ficam condicionadas a retirar-se da arena da participação ou a apoiar aquele que lhe retirou o direito de participação. Muitas dessas entidades são mantidas por convênios com o município ou mantêm relação constante com o governo. Caracterizam-se por serem pequenas entidades locais. Mas, também aquelas de âmbito mais amplo - político ou geográfico, estão subjugadas a uma política de troca de favores. A sociedade civil quando isolada, pouco consegue romper com práticas autoritárias e pouco participativas. A rede que se estabelece no âmbito estadual e nacional é fundamental para a consolidação da participação. Por outro lado, assistimos atualmente, a fragmentação dessa participação através da adoção pelos municípios de leis que privilegiam a indicação das áreas de atuação de entidades que comporão os conselhos. Assim, implementam uma organização

fragmentada ao sugerir que as articulações se dêem por setores/segmentos de entidades<sup>41</sup>.

Ao longo dos anos, mesmo com a mudança da lei e dos paradigmas que regiam a concepção de infância e adolescência, assistimos a um processo de retirada de recursos para essa área, quer seja do orçamento público quer seja de financiamento internacional. Assistimos assim, a uma nova relação de entidades de defesa de direitos com os governos locais (e também estadual e nacional): a de captador de recursos junto ao poder público e ao surgimento de organizações com o objetivo específico de executar com recursos públicos as políticas para a área. Gohn<sup>42</sup> na sua análise da trajetória da participação da sociedade civil no Brasil, chama a atenção para o novo perfil do associativismo civil e a criação de organizações sociais para reestruturarem o próprio aparelho do Estado<sup>43</sup>. Nesta nova configuração, o Estado gerencia e controla as políticas públicas e a execução fica a cargo das organizações sociais - OSs e organizações da sociedade civil de interesse público - OSCIPs. Esse é um aspecto importante já que o desenho de sociedade civil que vem sendo traçado é aquele de *prestador de serviços, atuando segundo projetos, dentro de planejamentos estratégicos, buscando parcerias com o Estado e empresas da sociedade civil*, e que tem forte presença hoje nas representações da sociedade civil nos conselhos.

Na análise do processo de escolha dos conselheiros dos CMDCA, é importante destacar que a sociedade civil não é homogênea e que o seu perfil vem mudando. O processo inicial de implementação dos conselhos mostrou uma sociedade civil militante e reivindicativa, com base nos movimentos populares e

---

<sup>41</sup> A ingerência do poder público na escolha da sociedade civil não se restringe ao âmbito do município. No estado de São Paulo, o governo impediu a candidatura ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, de uma central de trabalhadores com a alegação dessa não ser uma entidade com a finalidade de atendimento a crianças e adolescentes; em outra situação, um órgão de representação de classe profissional foi impedido de concorrer ao Conselho Nacional de Assistência Social, tendo que recorrer à justiça para garantir o direito a candidatura.

<sup>42</sup> GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. 2004.

entidades mobilizadoras de grupos sociais excluídos. O modelo atual mostra uma sociedade com pouca articulação em rede, com um número reduzido de entidades ligadas aos trabalhadores e a entidades de classe, bem como a inexpressiva presença de entidades de pesquisa e universidades.

A ingerência do poder público na escolha das representações da sociedade civil também é percebida no colégio eleitoral. O processo de escolha dos representantes da sociedade civil é feita de forma indireta em 60% dos conselhos pesquisados, sendo que em 26% é realizada por representantes da sociedade civil e representantes do poder público. A presença do poder público no colégio eleitoral caracteriza interferência indevida na escolha da representação da sociedade civil, ferindo a sua autonomia. Ou seja, a sociedade deixa de ser responsável pelos mecanismos democráticos de escolha dos seus próprios membros e passa parte do protagonismo de sua própria organização ao poder público.

A pesquisa não traz informação detalhada da qualificação desse colégio eleitoral, não sendo possível avaliar se a escolha é feita por participantes das conferências, dos fóruns DCAs ou em fóruns convocados para este fim específico. No que se refere à eleição indireta temos o seguinte colégio eleitoral:

1. Entidades da sociedade civil da área da criança e do adolescente e por outros segmentos da sociedade civil – realizada por 16% dos conselhos;
2. Entidades da sociedade civil e por representantes do setor governamental – realizada por 26% dos conselhos.

Na eleição direta, temos:

1. Todos os eleitores do município – realizada por 5% dos conselhos;
2. Membros das entidades da sociedade civil que atuam na área da criança e do adolescente – realizada por 22% dos conselhos

A pesquisa levanta que a presença de representantes do poder público na escolha da representação da sociedade civil é maior em municípios pequenos com

---

<sup>43</sup> A autora refere-se a reforma do Estado empreendida por Bresser Pereira na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso.

um percentual de 32% dos CMDCA's, caindo para 23% nos municípios médios e 5% nos municípios de grande porte.

Os dados revelam que a independência do conselho encontra-se comprometida já que a representação tanto da sociedade civil como do executivo, conta com representantes de outros poderes, além da constante ingerência do poder público na escolha dos representantes da sociedade civil.

A pouca disponibilidade de tempo e o baixo nível de informação sobre o ECA, são dificuldades que aparecem com mais intensidade. Os conselheiros avaliaram, através de índices, a intensidade das dificuldades sentidas pelo CMDCA. Dentre as dificuldades levantadas, a pouca disponibilidade de tempo dos conselheiros para realizar as atividades do conselho, recebeu índice 0,46 para os conselheiros do poder público e 0,45 para os conselheiros da sociedade civil. O baixo nível de informação dos conselheiros sobre o ECA recebeu índice de 0,44. As dificuldades dos conselhos ultrapassam a essas levantadas pelos conselheiros. Mas, a percepção dos conselheiros sobre a intensidade das dificuldades sentidas, indica uma realidade que afeta diretamente a capacidade de articulação e a independência dos conselhos.

No que se refere à capacidade de articulação, embora a pesquisa não trace um histórico sobre a rede afeta a sociedade civil ou dados sobre os fóruns, os dados mostram que apenas 1/3 dos CMDCA's tomam conhecimento das resoluções do Conanda e/ou CEDCA, mantendo interação com esses órgãos; Em 70% dos CMDCA's essa comunicação é deficiente e em 20% nunca ocorre.

A construção da esfera pública no Brasil passou por diversas fases e seu processo ainda se encontra em construção. Os mais diversos autores procuraram discutir e dar conta desse processo buscando em suas análises o porquê de uma nacionalidade e de um país. Sem dúvida, os problemas estruturais da sociedade brasileira continuam a desafiar e a revelar os impasses voltados à sustentação de uma esfera pública no Brasil, além de um período de ditadura que marcou as relações e a estrutura do Estado. A linguagem societária incorporou um fazer



político consolidado em mecanismos legais de participação da população. Entretanto, a ingerência do poder público na escolha das representações da sociedade civil, compromete a interação entre governo e sociedade já que não há autonomia da representação democrática.

O presente capítulo demonstrou que a organização da sociedade possibilitou um amplo movimento na área da criança e do adolescente capaz de mudar a legislação no país e a concepção de infância e adolescência, compreendida agora como sujeitos de direitos. Esse processo foi fundamental para incorporar a participação da sociedade na formulação e controle das políticas públicas. Mesmo não tendo mudanças consideráveis na situação socioeconômica do país, a participação foi assimilada à Constituição Federal e criaram-se mecanismos institucionalizados de participação. Na pesquisa *Conhecendo a Realidade*, pudemos constatar que a mobilização da sociedade foi responsável pela criação e disseminação dos CMDCA's, abrangendo hoje, a quase totalidade dos municípios brasileiros. O ano de 1991, ano posterior à aprovação do ECA, apresentou o maior número de conselhos criados. Ou seja, o percentual de criação está diretamente relacionado à capacidade de mobilização da sociedade. O mesmo pode-se perceber com relação à defasagem entre criação e funcionamento dos CMDCA's. Embora o percentual de criação de conselhos coincida com o início de administrações públicas, por outro lado, o período até seu funcionamento representa quase a totalidade do mandato dos novos administradores. A pesquisa revela que metade dos CMDCA's sempre funcionou regularmente e 32% com funcionamento irregular, sendo constatados períodos de descontinuidade. Dada a novidade desse mecanismo de participação e o recente histórico de democratização do país, vemos que esse é um espaço reconhecido e com uma sistemática de inclusão participativa. Apesar da obrigatoriedade legal, os conselhos da criança apresentam uma característica que os difere dos demais conselhos. A obrigatoriedade de repasse de recursos da União ou dos estados, não está vinculada a existência ou criação do conselho. Ou seja, a criação dos CMDCA's está mais próxima de um processo de inclusão da participação

do que de um processo de vinculação de recursos. Entretanto, não queremos dizer com isso, que se trata de uma participação isenta de interesses por recursos, como por exemplo, financiar as atividades de uma determinada entidade; ou uma participação meramente burocrática.

Pudemos perceber também que a participação nos CMDCA's ainda é um processo em construção e incorpora conflitos de diversas ordens no processo decisório. Dados sobre o funcionamento do FIA e sobre o cadastro das entidades, mostram a fragilidade de uma ação considerada específica dos conselhos, qual seja, gerir um fundo público e cadastrar os programas de atendimento. Neste sentido, ao que se refere à deliberação de políticas e ao controle social, podemos aferir que é um processo que requer mudanças mais gerais relacionadas aos próprios dirigentes políticos.

Esses conflitos também se refletem na composição dos CMDCA's. Vimos que a ingerência do poder público na composição da sociedade civil é maior nos municípios de pequeno porte. Fato este associado às dificuldades da sociedade civil em contrapor-se a uma captura clientelista, o que requer um aumento de capital social. A correlação de forças não está afeta apenas ao espaço do conselho. Mas, na estrutura de poder e requer uma mobilização e articulação mais ampla da sociedade civil local. Ao relacionar com dados sobre a articulação dos CMDCA's com os conselhos estaduais e o conselho nacional dos direitos da criança e do adolescente, podemos perceber a baixa intensidade dessa relação. Apenas 1/3 dos CMDCA's tomam conhecimento das resoluções dos CEDCA's e do Conanda. Esse parece ser um ponto crucial na institucionalização dos conselhos. A capacidade de articulação das entidades da sociedade civil foi a base para as mudanças legais e a incorporação de esferas participativas na estrutura do Estado brasileiro. O que nos indica que a reflexão sobre capital social e cultura participativa, requer estudos mais amplos e de acompanhamento de experiências de governança local. Por isso, nos interessa na presente dissertação, a análise da experiência do CMDCA de

Petrópolis e os arranjos participativos que fizeram com que houvesse uma regularidade de funcionamento desde a sua criação.

### **A trajetória de uma experiência – o CMDCA de Petrópolis**

A análise da pesquisa Conhecendo a Realidade traçou o perfil dos conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente, apresentando o cenário atual desses espaços. No presente capítulo, será resgatada a trajetória de implantação do CMDCA do município de Petrópolis no Estado do Rio de Janeiro buscando costurar registros e análises com os dados mais amplos fornecidos pela pesquisa que nos serviu de base.

O município de Petrópolis está situado na região serrana do Estado do Rio de Janeiro e segundo o IBGE possui 286.537 habitantes<sup>1</sup>. Dunlop<sup>2</sup> coloca que a fundação do município data de 16 de março de 1843, mas somente em 29 de setembro de 1857 a Assembléia Provincial aprovou a Lei n. 961 criando o município de Petrópolis. No período de 1893 a 1902, a capital fluminense foi transferida para Petrópolis.

A Rede Ferroviária Federal e o grande número de indústrias no Município faziam com que a população ativa residente se constituísse, basicamente, de operariado, numa época em que as leis trabalhistas e previdenciárias se implementavam.

O período em que foi capital e em outros tempos, a sua proximidade com a nova capital, fez de Petrópolis uma cidade peculiar. Ao mesmo tempo em que se instalava aqui a aristocracia com suas famílias tradicionais e, posteriormente, os veranistas com suas casas, a cidade era palco da vanguarda. As greves implementadas pelos trabalhadores, a produtiva imprensa sindical aqui instalada

---

<sup>1</sup> IBGE, Resultados da Amostra do Censo Demográfico 2000 - Malha municipal digital do Brasil: situação em 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

<sup>2</sup> DUNLOP, C. Petrópolis antigamente, 1996.

são alguns exemplos do diálogo permanente entre grupos organizadas da cidade com uma rede de outros grupos no país e fora dele<sup>3</sup>.

Outro aspecto marcante diz respeito à presença de diversas entidades, principalmente, religiosas. Segundo dados do plano municipal de assistência social de 2002-2005<sup>4</sup>, em 1847 foi fundada a Casa da Misericórdia e, em 1876, o Hospital Santa Teresa. Ambos os estabelecimentos mantinham enfermarias gratuitas para os pobres. Os franciscanos fundaram, em 1897, a Escola Gratuita São José, que chegou a ter 540 alunos. A Escola Santo Antônio, no Alto da Serra, era sua extensão. Por volta de 1935, Catarina Monken acolhe as filhas de operárias no Centro Espírita Antônio de Pádua, que deu origem, em 1945, à Casa da Criança do Alto da Serra. A Casa dos Meninos de Petrópolis atende gratuitamente a crianças pobres desde 1918 e o Sanatório Infantil São Miguel, hoje desativado, foi criado em jovens colonos alemães. Em 1871 foi criada a Escola – Asilo Nossa Senhora do Amparo, com o apoio financeiro da aristocracia imperial que acolhia as órfãs da Guerra do Paraguai e outras desvalidas que, depois de instruídas e educadas, serviriam às casas de famílias, uma vez que a escravatura estava em vias de ser abolida. Essa rede filantrópica que se instalou na cidade continua, em muitos casos, ainda presente e com atendimento realizado junto a crianças e adolescentes.

Com a indústria têxtil, em inícios da República, os italianos fundaram várias sociedades beneficentes em que se prestava assistência social, escolar, médica e recreativa. A indústria também prestava assistência a seus trabalhadores, a maioria dos quais mulheres e crianças, através da construção das vilas operárias e de creches<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> A imprensa operária em Petrópolis foi bastante intensa. Jornais da época relatam a existência de folhetos distribuídos semanalmente nas portas das fábricas e jornais direcionados aos operários. Em 1917 temos o jornal *A ordem* e em 1921 *A alvorada*. Este último com o claro objetivo de *conscientizar o operariado sobre quais são os seus direitos, qual deve ser sua atitude e orientação*. SALERNO, M. A origem e a necessidade da imprensa operária em Petrópolis. Tribuna de Petrópolis, 11/08/1996.

<sup>4</sup> Plano Municipal de Assistência Social. 2002-2005. Mimeo.

<sup>5</sup> Em levantamento realizado pela Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, a Cia Petropolitana, indústria de fiação e tecelagem, construiu até o ano de 1886, 138 casas para os operários. Paralelamente, foram construídos o serviço

Ao longo dos anos o fechamento de grandes indústrias, o sucateamento da rede ferroviária entre outros, levou o município a um declínio.

Na década de 1970, em sintonia com os acontecimentos que vêm ocorrendo no país, grupos se organizam visando a participação política, a garantia de emprego, moradia, uma educação alternativa, etc. O cenário político social apontava para a cassação de direitos políticos, tortura e prisão daqueles que se posicionavam contrários ao novo regime. Petrópolis mostra novamente seu caráter peculiar. O regime militar instala no município sua face mais cruel. A casa destinada a torturas recebeu diversos expoentes da política brasileira e sobreviveu por um longo período do regime militar. Ao mesmo tempo, diversos seguimentos da sociedade vinham refletindo sobre o respeito e a garantia dos direitos humanos. Em Petrópolis, o serviço de intercâmbio nacional de defesa dos direitos humanos representou parte dessa sociedade organizada. As CEBs começavam a despontar e encontramos aqui um dos principais estudiosos e formulador da Teologia da Libertação. A posição geográfica e a crescente urbanização deixam marcas profundas no município. As constantes enchentes provocam desabamentos, mortes e desabrigados, sendo a questão habitacional um dos pontos críticos. O movimento por moradia é outro a ser destacado no processo de construção de mecanismos de cidadania no município. Data dos anos 80, a organização no município de movimentos de garantia de direitos de crianças e dos adolescentes. Inclusive, com participação de crianças e adolescentes nos Encontros Nacionais de Meninos e Meninas de Rua.

Esses movimentos populares do município participaram ativamente no processo constituinte, inclusive, propondo emendas.

### **Antecedentes históricos e conjunturais**

No início dos anos 80, mais especificamente em 1981 as enchentes que assolaram Petrópolis levaram à organização de diversos grupos em torno dessa

---

médico, enfermaria, creche, escola, uma escola profissional em 1942 e uma escola têxtil em 1945. SECDREM/FUNDREM. Cascatinha recuperação e revitalização. 1996: 24-25.

catástrofe<sup>6</sup>. A ação de acolhimento dos desabrigados passou à organização dessa população. As principais iniciativas partiram de grupos vinculados a Igreja católica. Esta iniciativa fazia parte dos desdobramentos futuros de um grupo local, que a partir daí organiza-se em torno dos direitos da criança e do adolescente. Em outros pontos da cidade as pastorais populares também vão se firmando, destacando-se as comunidades eclesiais de base e a formação do Grupo de Ação, Justiça e Paz – que posteriormente desembocou no Centro de Defesa dos Direitos Humanos - em torno da figura do então Frei Leonardo Boff, um dos principais pensadores católicos desta época e um dos principais formuladores da Teologia da Libertação.

Estas iniciativas pastorais, ao longo de suas experiências foram tomando a forma também de movimentos sociais autônomos, com a criação de outras formas de ação.

Esta origem comum nestes exemplos acima está dentro de uma conjuntura de redemocratização do país, com a retomada das eleições diretas para governador (1982), para prefeitos das capitais (1985) e, finalmente, complementando este ciclo da redemocratização política do país a eleição de 1986 para a Assembléia Nacional Constituinte.

O início dos anos 80, portanto, foi intensamente caracterizado por estes grupos locais que desenvolviam trabalhos chamados alternativos ao atendimento oficial ou, mesmo, na ausência deste. O que era mais comum. Esta época foi marcada pelo boom de criação e desenvolvimento das primeiras Associações de Moradores, como outra forma de expressão da participação política da cidadania efervescente, que vinha de um longo período de ausência deste tipo de ação devido ao processo político na ditadura militar. É bom lembrar o fato de em Petrópolis estar localizado um Batalhão do Exército com ativa participação no golpe militar e

---

<sup>6</sup> O município de Petrópolis dada a sua localização e relevo possui um alto índice de chuva. Com a crescente urbanização e desmatamento das áreas ocupadas, é comum grandes movimentos de massa e conseqüente enchentes e desabamento de residências deixando um número significativo de desabrigados a acontecimento desse porte.

aqui também ter sido a sede de um dos aparelhos do horror da ditadura, conhecida como A Casa da Morte. Segundo relatos dos presos político da época, quem vinha para esta Casa da Morte, não voltava. Residência esta de uma tradicional família petropolitana disponibilizada à ditadura.

Os participantes do movimento de criação das Associações de Bairro em grande parte eram oriundos destes trabalhos alternativos, comunitários. A organização inicial caracterizava-se pela organização de feiras comunitárias, onde estes grupos se organizavam e compravam diretamente dos produtores alimentos que eram revendidos a preços mais baixos para a população dos bairros. Essas feiras foram um grande sucesso e estão na origem do passo seguinte, que foi a organização das Associações de Moradores.

Este ambiente de mobilização e participação encontra eco na redemocratização política do país, sendo a eleição de 1986 para a Assembléia Nacional Constituinte um processo que o reflete e o aprofunda, como veremos a seguir.

Em 1986 a Igreja Católica desenvolve a Campanha da Fraternidade tendo como tema O Menor Abandonado. É um fato associado a este movimento pelos direitos da infância e adolescência, que tinha um caráter nacional, em que mesmo com a retomada da redemocratização política do país, índices de mortalidade infantil, extermínio, abandono e analfabetismo eram alarmantes, sendo um dos motivos de conhecimento do país mundo afora. O Brasil nos anos 80 fica marcado, conhecido como um país que mata a sua infância e adolescência sob diversas formas.

Esta temática é desenvolvida de forma ampla nas comunidades no país inteiro e reforça muito este movimento pelos direitos das crianças e adolescentes. Em Petrópolis não foi diferente. O fenômeno das Associações de Moradores começa também a lidar com as demandas das mulheres, que neste período estão mudando o seu perfil e passando a provedoras e cabeças da organização familiar e, portanto, necessitam de serviços públicos de atendimento a seus filhos e filhas, como por



exemplo, as creches. Assim, as Associações de Moradores que tem um início marcadamente masculino, na medida em que vão superando o período dos mutirões com única forma para que os serviços públicos estejam presentes nas comunidades pobres, muda a pauta com a presença das mulheres. Creche, escola são assuntos obrigatórios. Quando o Prefeito abre o seu gabinete para atender a esta população, não bastava calçar a rua ou colocar este ou aquele poste de luz. Onde ficariam as crianças para que as mães pudessem procurar emprego? Daí entender-se o porquê Petrópolis ter-se tornado uma das cidades pioneiras na experiência da extinta Legião Brasileira de Assistência de Creche-Lar, onde uma moradora local em sua própria residência recebia salário, eletrodomésticos e alimentação para atender a oito crianças. Formou-se uma rede deste tipo de atendimento na cidade.

Junto ao movimento de Associações de Moradores, desenvolveram-se vários outros, como o pela moradia, desenvolvido a partir dos grupos familiares desabrigados, vítimas de sucessivas enchentes<sup>7</sup>.

O movimento pela infância foi sendo capitalizado por um grupo que se organizou em torno do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, que já tinha uma capilaridade nacional e conseguia fazer com que dentro deste processo de reorganização institucional no país, esta temática fosse colocada na pauta dos diversos outros movimentos. Este grupo organiza a comissão local do MNMMR em Petrópolis e passa a organizar também as crianças e adolescentes que viviam nas ruas da cidade.

A Comissão Local do MNMMR era formada por educadores/as que além de atuarem diretamente com os assim denominados meninos/as de rua passavam por processos continuados de formação com conteúdos políticos, pedagógicos, de organização e de participação política na estrutura do movimento e de participação

---

<sup>7</sup> No ano de 1987 um grupo de famílias vítimas das enchentes, através de reuniões da comissão de desabrigados, decidiu pela ocupação de casas construídas pela Companhia Fluminense de Habitação e não concluídas. BARRETO, L. S. (org). Invasão na noite, amanhecer na moradia. A luta dos sem teto de Petrópolis. 1988.

na vida política local, regional e nacional. A formação destes educadores/as era diversificada, tendo desde pessoas sem nenhuma instrução formal, passando por estudantes até profissionais com educação superior. Esta característica lhe permitia uma boa mobilidade e representatividade, além do que era das poucas iniciativas que lidava diretamente com a criança e adolescente de rua, que vivia na rua. Estavam presentes fatores como mobilização, ação direta, articulação política entre diversos atores, formação na perspectiva dos excluídos, disputa da pauta política para um grupo social invisível do ponto de vista das políticas públicas.

Este processo de participação e organização de forma ativa teve seu ápice na mobilização em torno dos candidatos e do próprio processo constituinte. Essa intensidade da participação se configura também num movimento para dentro do governo local, onde o então Prefeito entende e procura dar contornos político-administrativos a esta nova forma de atuação cidadã.

Em 1984 é criada a Secretaria de Apoio Comunitário, tendo absorvido em sua estrutura importantes quadros destes diversos movimentos, criando a figura do Visitador Comunitário, que nada mais era que agentes sociais formados nestes movimentos sociais que passariam a atuar em nome do governo municipal junto às demandas, intermediando a relação com a Secretaria e desta com o restante do governo.

O Prefeito a partir destas experiências ganha notabilidade política regional e nacional no PMDB, mas com o passar do tempo, no jogo político-partidário na relação com a Câmara de Vereadores, o Prefeito se compromete a introduzir em cada audiência com as lideranças do movimento comunitário o vereador representante daquele local. Havia aí uma clara disputa pela representação política deste movimento social entre a democracia representativa e a democracia participativa.

Quando do processo eleitoral de 1986 para Governador de Estado, a relação com o movimento social autodenominado mais combativo, já estava bastante desgastada, tendo em vista algumas questões como a concessão de linhas de

ônibus, a intermediação dos vereadores nas demandas comunitárias e, evidentemente, a incorporação dentro do governo via cargos de confiança de vários atores e lideranças sociais.

O movimento social continuou a expandir a sua agenda, cabendo a área da criança e adolescente o foco no movimento pela emenda popular ao projeto constitucional, que posteriormente foi entregue a Assembléia Nacional Constituinte como aquela que obteve o maior número de assinaturas.

Desta forma, o ano de 1986 é marcado por muitas ações de formação e ação pública seja no sentido de entender o que significava para todos uma Assembléia Nacional Constituinte e o que isto representaria para as ações locais. Neste ambiente, há claramente dois projetos políticos colocados na disputa da representação. O da estrutura política partidária com políticos participantes do período ditatorial e dos movimentos surgidos durante o período da redemocratização política, que não são absorvidos pelos partidos políticos existentes.

Os anos de 1987 e 1988 foram dedicados aos debates e teses para serem incorporadas no novo texto constitucional. O movimento pelos direitos da criança e do adolescente, como já foi colocado, consegue o maior número de assinaturas para uma emenda popular, garantindo com isso os princípios contidos no Capítulo VII Art. 226-230 (Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso).

A Constituição é aprovada em 1988, com princípios claros para a área da infância e adolescência, decorrentes dos acordos internacionais assinados pelo Brasil e garantidos na Carta Magna, a destacar: Absoluta Prioridade no atendimento aos direitos fundamentais (Art. 227) e Inimputabilidade a menores de dezesseis anos (Art. 228), baseados nos princípios da Doutrina da Proteção Integral.

Para Movimento dos Direitos da Criança e Adolescente, o ano de 1989 seria de um intenso e enorme trabalho, pois com a aprovação dos novos parâmetros constitucionais havia de se substituir o aparato legal discricionário e estigmatizante representado pelo Código de Menores. Neste período, foram intensas as denúncias

publicas nacionais e internacionais sobre a situação da infância e adolescência no Brasil. O sistema legal e de atendimento remetia a situações semelhantes ao escravagismo. O aparato a ser substituído visava passar da concepção da situação irregular para a de proteção integral. Conforme escrito no texto constitucional, crianças e adolescentes têm direitos a serem garantidos, por se encontrarem em condição peculiar de desenvolvimento.

Deu-se então a continuidade desta mobilização, com a participação inclusive de funcionários da Funabem, em todo o Brasil para enfim escrever e propor a nova legislação. Muitos encontros, fóruns, seminários e os mais diversos instrumentos que alavancaram este processo, cientes de que os princípios constitucionais obrigavam a rever a antiga legislação discricionária, que dividia a infância e adolescência entre crianças/adolescentes e menores.

Neste mesmo ano - 1989 os Estados também estavam no seu processo constituinte e os Municípios no ano seguinte teriam que elaborar e aprovar suas novas Leis Orgânicas. Alguns estados incorporaram em suas constituições a criação dos Conselhos da Criança e Adolescente, como o Rio de Janeiro, mesmo sem a aprovação da nova legislação federal.

A formação continuada dos diversos militantes, profissionais do sistema de justiça e do executivo, neste momento qualificou muito estes debates. Acresce-se a isto a ânsia por mudança do sistema Funabem/Febem's, da superação da Política do Bem Estar do Menor, do próprio Código de Menores, segundo os ditames da Constituição Cidadã.

A nova legislação deveria apontar para a municipalização e para a descentralização político-administrativa na perspectiva da garantia e universalização de direitos e do controle social. Não caberia mais um órgão centralizador que deveria determinar o que seria feito em todo o território nacional. Da mesma forma, a municipalização deveria ser feita dentro da compreensão da ativa participação direta da sociedade no exercício da democracia participativa.

O Estatuto da Criança e do Adolescente é aprovado então em 13 de julho de 1990, como uma proposta de garantia da vida, de universalização de direitos, segundo a concepção de crianças e adolescentes de 18 anos terão estes princípios resguardados e priorizados.

Para garantir a participação da sociedade e o controle social, criam-se os Conselhos de Direitos nas três esferas de poder, de caráter deliberativo e composição paritária. Este é o formato de municipalização, diverso da prefeiturização onde o Executivo tem o poder total.

Para superar um modelo de Poder Judiciário que se confunde com ações sociais e reforçar a participação da sociedade também na fiscalização, criam-se os Conselhos Tutelares, órgãos municipais de fiscalização da implementação desta legislação. Estes poderão inclusive ser remunerados, com a finalidade de pleno atendimento na perspectiva de garantir o atendimento a qualquer direito violado. E, para incremento do financiamento das ações foram criados os Fundos nos três níveis de governo, vinculados aos respectivos Conselhos de Direitos. Estão assim criados os mecanismos institucionais para implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente, os princípios norteadores do atendimento a todas as crianças e adolescentes e a linguagem garantista a ser empregada na superação da concepção menorista.

Em todo este processo de redemocratização política brasileira o movimento pelos direitos da criança e adolescente de Petrópolis teve participação ativa. Assim, nas discussões sobre a Constituição Estadual e nos seminários e eventos para a elaboração do Estatuto estes grupos estiveram presentes. Da mesma forma, nos desenvolvimento de projetos alternativos que visavam atender a meninos/as de rua, nas ações inovadoras do ponto de vista psico-pedagógico destas ações enfim, em todo o processo de mobilização e participação destas conquistas que foram consignadas no ECA.

Nos anos de 1989 e 1990 este grupo também participou do processo de discussão e aprovação da Lei Orgânica do Município, na perspectiva de garantir

nesta Lei a possibilidade da participação direta dos cidadãos na definição das políticas públicas. Esta proposta estava consensuada junto aos outros atores dos movimentos sociais, que também defendiam este formato nas outras áreas, como decorrência dos avanços constitucionais.

Quando das discussões finais para aprovação da Lei Orgânica, os diversos movimentos tiveram a oportunidade de defender a criação de alguns conselhos com caráter deliberativo em plenário. A defesa da área da criança e do adolescente ainda apontava para o fato de que o Estatuto estava prestes a ser aprovado no Congresso Nacional e que já continha esta proposta de criação de conselhos deliberativos em todos os níveis e que o Estado do Rio de Janeiro já tinha aprovado em sua Constituição este Conselho. Entretanto, através da Lei Orgânica foi criado somente um conselho e com caráter consultivo. A criação do conselho municipal dos direitos humanos, foi a resposta dada pelo executivo municipal às demandas dos movimentos organizados. Esse conselho, segundo o artigo 5º da Lei Orgânica, foi criado para:

...atender ao direito coletivo dos cidadãos, seus habitantes, (...) com o fim de fazer que esses direitos sejam conhecidos, respeitados e protegidos, obedecido o que dispõe a Constituição Federal em seu título II.<sup>8</sup>

Esse conselho se caracterizava pela amplitude da sua representação que deveria contar com representantes do executivo, do legislativo, do ministério público e da defensoria pública. E pela publicização de suas ações e reuniões:

Parágrafo 3º - As reuniões do Conselho realizar-se-ão, no mínimo, uma vez por mês e serão antecedidas de ampla divulgação e convocação pela imprensa e, onde houver, pelo órgão oficial do Município.

Parágrafo 4º - o Conselho promoverá, ao menos, duas assembleias populares por ano, com ampla divulgação e convocação, nos termos do parágrafo 3º, obrigando-se a divulgar suas propostas e decisões.<sup>9</sup>

Em linhas gerais, esse é o formato que prevalecerá na Lei Municipal 4.791 de 27 de dezembro de 1990 que cria o CMDCA: inclusão de órgãos de outros

---

<sup>8</sup> Lei Orgânica do município de Petrópolis. 1990: 19-20

<sup>9</sup> Idem: 20

poderes, no caso do legislativo, reuniões mensais públicas e assembléias populares. Este último item, passou a constar do regimento interno.

Na Lei Orgânica ainda é criada a ouvidoria do povo, sendo o ouvidor cidadão eleito pelos membros da câmara municipal, com a função de defender os munícipes, orientar a população, auxiliar o cidadão nas providências para garantir seus direitos, exercer o controle do poder público e apurar atos, fatos ou omissões de órgãos da administração pública e reclamações contra os serviços públicos. Desta forma, o executivo municipal configurava no aparato legal as reivindicações e a gramática trazida pelos movimentos e entidades sobre o novo papel da sociedade civil, mas não incorporava os conselhos deliberativos na estrutura do município.

A Lei Orgânica foi aprovada em abril de 1990 e em julho do mesmo ano o ECA estaria sendo aprovada abrindo novas discussões no município sobre a criação do CMDCA.

### **Implementação, consolidação e institucionalização do CMDCA**

Neste item, analisaremos o processo de implementação, consolidação e institucionalização do CMDCA de Petrópolis, buscando no seu funcionamento os elementos destacados no capítulo anterior que caracterizam a sua institucionalização. Embora não seja possível seguir o caminho disposto no capítulo 2 em relação à Pesquisa *Conhecendo a Realidade* com dados sistematizados, outros materiais nos servirão de base para a presente análise. Neste sentido, buscarei nas atas, resoluções, decretos e lei de criação o formato institucional que veio tomando o conselho numa relação com a pesquisa nacional. Este formato é perceptível ao longo da existência do conselho e os elementos de estabilidade, reconhecimento e articulação são captados em períodos diversos que vai de 1990, data de criação do CMDCA ao ano de 2005 – este último ano caracterizado pela mudança na lei municipal.

Vale destacar que desde a sua criação o CMDCA passou por cinco gestões municipais, sendo os eleitos para o Executivo os seguintes partidos políticos:

1989 a 1992: PSB

1993 a 1996: PDT

1997 a 2000: PSDB

2001 a 2004: PDT. O prefeito mudou de legenda no primeiro mês após a sua posse, passando ao PSB.

2005 a 2008: PSB

Na análise do processo de implementação, consolidação e institucionalização do CMDCA de Petrópolis, podemos destacar dois momentos que antecederam a criação do conselho. Um primeiro momento refere-se à articulação entre as próprias entidades da sociedade civil, que em sua maioria eram de entidades de atendimento, com a presença de alguns internatos. No momento seguinte, refere-se à articulação com o próprio governo, capitaneado pela então Secretaria de Desenvolvimento Social e, posteriormente pelo próprio Gabinete do Prefeito. É este segundo momento que refletirá as contradições e disputa por uma concepção de participação. O governo, com o entendimento de serem os legítimos representantes do povo pelo qual foram eleitos de forma participativa. E a sociedade civil, conectada com seu novo papel e direcionada a incluir na pauta da democracia a participação institucional na discussão e deliberação da política pública. Dentre as questões que surgiram nesse debate, podemos destacar:

1. Constitucionalidade/inconstitucionalidade das proposições. A Procuradoria do Município ainda não havia apreendido os princípios da absoluta prioridade, da universalização das políticas públicas e do caráter deliberativo deste Conselho. Vale ressaltar que o CMDCA estava sendo construído sobre referências que não se adequavam a um novo espaço público ainda inexistente e que somente o processo poderia dar a identidade e legitimidade de ação. Onde o conselho se encaixa na estrutura administrativa? Se o prefeito tem a prerrogativa do orçamento, como um conselho poderia deliberar sobre políticas? A prioridade absoluta para crianças e adolescentes exclui a situação de emergência de outros cidadãos? Enfim, congregar um conjunto de concepções adequando a legislação e estrutura administrativa do



município passou à centralidade do debate chegando a ser impeditivo para criação do CMDCA. É neste ponto, que na maioria das vezes, residem os impasses e dificuldades apontadas pelos conselheiros representantes da sociedade civil nos CMDCA's na relação com o poder público;

2. Espaço/local institucional do Conselho de Direitos na estrutura da prefeitura. Com uma característica intersetorial, o CMDCA, pelo entendimento da sociedade civil, deveria estar vinculado ao Gabinete do Prefeito. Desta forma, o gabinete seria o articulador político das diversas secretarias e demais atores, em torno da temática da infância e da adolescência dando um status a esse órgão dentro da estrutura do poder público municipal;

3. Representação da sociedade civil. As entidades participantes desse momento de criação do CMDCA compreendiam que as experiências de reunir as organizações em um Fórum para esta finalidade, eram a mais adequada, evitando assim o clientelismo e a atuação focada apenas na representação da própria entidade por si. O Governo tinha a compreensão diversa e propunha que a representação da sociedade civil fosse por categorias de atendimento à criança – creches, abrigo, etc. – ou a indicação nominal na lei da respectiva entidade. Proposições como a de incluir representantes do legislativo na representação da sociedade civil e de transferir a decisão para a Câmara Legislativa sobre a composição do conselho, foram levantadas pelo governo. Com a introdução do legislativo na discussão e diante do impasse, o debate foi revertido propondo-se a inclusão dos representantes do legislativo na representação governamental. Este processo durou todo o segundo semestre de 1990, delineando uma proposta inicial de legislação bem ampla no seu conteúdo. As reuniões em plenárias conjuntas com representantes da sociedade civil e do poder público, incorporaram ao final a representação do legislativo. Essa dinâmica de reuniões conjuntas, fruto da própria metodologia de elaboração da lei municipal, seguiu o mesmo curso em diversas localidades por ocasião da criação legal dos conselhos. Em alguns estados, os fóruns se caracterizavam por representações mistas e a proposição de fóruns que

congregassem somente a sociedade civil foi sendo desenhada conforme a conjuntura e a capacidade de articulação dos movimentos e entidades.

A decisão sobre quem, como deveria se organizar e de que forma seria a participação da sociedade civil no CMDCA, ficou a cargo do plenário da Câmara Municipal, exigindo novas articulações e lobby sobre os vereadores. Prevaleceu a proposta de que um Fórum específico das organizações seria criado para legitimar e monitorar o mandato de seus representantes. Assim estabeleceu-se em lei que o Fórum era o legítimo espaço de representação da sociedade civil e que as instituições que desejassem participar do Conselho de Direitos deveriam estar articuladas a este Fórum, que posteriormente obteve personalidade jurídica, como forma de se proteger contra as constantes ameaças do poder público em desestabilizar a representação da sociedade civil.

Assim na última sessão da Câmara de 1990 em 27 de dezembro, foram aprovados os três instrumentos de implementação da política pública para criança e adolescente, o Conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente, o conselho tutelar e o Fundo da criança e do adolescente, através da Lei Municipal 4.791:

Art. 1º - Fica instituído o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, órgão normativo de deliberação coletiva, vinculado ao Gabinete do Prefeito do Município de Petrópolis, através de composição paritária entre o Poder Público Municipal e a Sociedade Civil e a ativa participação das autoridades não municipais.

(...)

Art. - 8º Fica instituído o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FUNCRIA, como captador e aplicador de recursos a serem utilizados segundo as Deliberações do CMDCA, ao qual é órgão vinculado.

(...)

Art. 10 - Fica instituído o Conselho Tutelar, órgão permanente e autônomo não jurisdicional, que poderá vir a desdobrar-se em Conselhos a serem instalados cronológica,

funcional e geograficamente, nos termos das Resoluções a serem expedidas pelo CMDCA.<sup>10</sup>

As entidades articuladas no Fórum Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Petrópolis, conforme colocado anteriormente organizou-se com personalidade jurídica, tendo seu estatuto registrado em 09 de janeiro de 1991. Entre os seus membros fundadores encontramos entidades de atendimento, abrigos, creches, ONGs, entidades de defesa e movimentos populares. O estatuto estabelece que o Fórum tenha como objetivos:

Artigo 4: a entidade tem como objetivo:

- a) A luta em defesa dos direitos da criança e do adolescente;
- b) A luta, legalmente, pelo estabelecimento de uma política pública que assegure o atendimento integral à criança e ao adolescente em todos os níveis;
- c) Promover e participar de palestras, cursos, conferências, reuniões, debates, publicações, edição de vídeo e outros eventos com o objetivo de difundir, discutir e avaliar as políticas sociais básicas, inclusive as ações políticas definidas pelo CMDCA;
- d) Indicar os membros representantes das entidades não governamentais no CMDCA, de acordo com o artigo 3 da Lei Municipal 4.791/90<sup>11</sup>.

O Fórum municipal DCA possui membros fundadores, efetivos e colaboradores, sendo a diretoria e o conselho fiscal eleito a cada dois anos. Podem ingressar no Fórum, conforme o artigo 5 do seu estatuto:

Artigo 5 – poderão ingressar na entidade lideranças, assessores de movimento e entidade de apoio ligadas à luta em defesa dos direitos da criança e do adolescente, que concordem com as disposições deste estatuto e que, pela ajuda mútua, desejem contribuir para a consecução dos objetivos da entidade<sup>12</sup>.

O Fórum municipal DCA se reúne mensalmente em data anterior à realização das assembléias do CMDCA para discutir a pauta e estabelecer acordos entre os membros da sociedade civil. A prática de discutir previamente as prioridades da reunião do CMDCA é uma constante verificada nos anos de 1991 a

---

<sup>10</sup> Lei Municipal 4.791 de 27 de dezembro de 1990 e publicada no DO em 29 de dezembro de 1990.

<sup>11</sup> Estatuto social do Fórum Municipal DCA. 1991.

<sup>12</sup> Idem.

2005. Em suas atas, os principais temas abordados nos primeiros anos de criação são a estruturação do CMDCA, estudos sobre o orçamento municipal e o per capita destinado ao atendimento a crianças e adolescentes, a relação com o Executivo municipal e o processo de escolha do Conselho tutelar, fora as análises da conjuntura política local, em especial, no período eleitoral e a avaliação dos seus representantes. Destaca-se que no ano de 1994, dois membros do Fórum participam do Fórum Estadual DCA e são escolhidos pelas entidades que representam, eleitas para o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente para serem conselheiros estaduais. Em 1997, um dos membros fundadores do Fórum é eleito para o Conanda através da entidade que é membro<sup>13</sup>.

O CMDCA, pela Lei municipal 4.791 de 1990, contou com 14 membros sendo 7 representantes do poder público, sendo 5 do Executivo municipal e 2 do Legislativo e 7 representantes da sociedade civil. O Fórum elege as seguintes entidades da sociedade para compor o CMDCA no triênio 1991-1993, a Casa da Criança Antonio de Pádua – um abrigo com atendimento para meninas; a Associação Mantenedora da Creche São José do Itamaraty; a Casa dos Meninos de Petrópolis – com atendimento complementar para crianças e adolescentes; o Centro Educacional Comunidade São Jorge - com atendimento complementar para crianças e adolescentes e formação profissional, a Escola Doméstica Nossa Senhora do Amparo - com atendimento complementar para crianças e adolescentes; o Centro Comunitário de Nogueira – escola em tempo integral e formação profissional e o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua.

A estabilidade do CMDCA que pode ser percebida no seu funcionamento ininterrupto até os dias atuais. O CMDCA Petrópolis criado em 1990, manteve ao longo dos anos reuniões mensais, assembleias e conferências. No ano de 2001, com as eleições municipais ocorridas em 2000, alguns membros do Fórum DCA são convidados a participar do executivo municipal na gestão da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social. A sociedade civil articulado no Fórum DCA vinha

---

<sup>13</sup> Para participar do Conanda a entidade deve ter atuação em duas macros regiões.

sofrendo um refluxo na participação das entidades e a saída de lideranças desse movimento contribuiu para o esvaziamento deste espaço e para a articulação de outros atores. A lei municipal sofreu alterações em 2005, incluindo a composição fragmentada da sociedade civil por segmentos. Interessa-nos no presente trabalho, a organização que essa experiência local empreendeu nos anos de 1990 a 2005. A nova configuração do CMDCA está em construção e certamente trará novos contornos a um estudo deste tipo.

Entre a criação em dezembro de 1990 e seu funcionamento, foram dois meses. Os primeiros meses foram dedicados a discussão e escolha do presidente, formação das comissões de trabalho e aprovação do regimento interno. Seu regimento interno data de maio de 1991 através do Decreto 438 de 27 de maio de 1991.

Dentre as competências do CMDCA, o regimento interno estabelece que compete ao conselho:

- I- Elaborar, definir, avaliar e fiscalizar a política pública municipal.  
Inclusive para adolescente autor de ato infracional;
- II- Estabelecer normas para locação de recursos públicos para o registro, implantação, funcionamento e fiscalização das ações;
- III- Divulgar os direitos da criança e do adolescente;
- IV- Acompanhar as instituições responsáveis pela guarda e colocação em lar substituto;
- V- Encaminhar e acompanhar, junto aos órgãos competentes, denúncias de violação aos direitos da criança e do adolescente;
- VI- Encaminhar aos órgãos competentes pareceres sobre aplicações de recursos públicos para a área;
- VII- Garantir a capacitação de recursos humanos;
- VIII- Promover encontros e jornadas anuais com o objetivo de difundir, discutir e avaliar as políticas públicas;
- IX- Garantir a proteção jurídica e social aos que dela necessitarem;

- X- Registrar as entidades de atendimento;
- XI- Regulamentar, organizar, coordenar as providências para escolha do conselho tutelar, dando posse aos conselheiros escolhidos;
- XII- Gerir o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FUNCRIA.

As plenárias do CMDCA são sessões abertas ao público, com reuniões ordinárias mensais e extraordinárias quando convocadas. Mas, é no seu artigo 16 que o Regimento coloca sobre a assembléia geral:

Artigo 16 – O CMDCA convocará, a cada seis meses, Assembléias Gerais das quais participarão, com voz e voto, os conselheiros do CMDCA e apenas com voz os conselheiros tutelares, os membros que compõem o Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, os representantes adicionais que o Executivo desejar designar, os vereadores da Câmara Municipal e/ou os representantes de órgãos convidados pelo Conselho, com o fim de avaliar o trabalho realizado pelos Conselhos de Defesa e Tutelares, e traçar as diretrizes a serem desenvolvidas pelos mesmos.

Com o tempo, esse formato de assembléias semestrais passou a acontecer anualmente e, posteriormente, foi abandonado dando lugar às Conferências Municipais a cada dois anos e congregando um número mais amplo de participantes.

O Regimento Interno não faz alusão ao tipo de comissão de trabalho, ficando a cargo da presidência e do próprio plenário instituir comissões especiais. Mas, as atas das reuniões do CMDCA mencionam duas comissões permanentes. A de registro, responsável pelas deliberações, acompanhamento e cadastro dos programas de atendimento no conselho. E a comissão de orçamento, responsável pela definição de recursos e acompanhamento do FUNCRIA e do orçamento. Uma outra comissão presente, era a comissão de escolha do conselho tutelar que passou por diversos embates até formalizar o primeiro processo de escolha dos conselheiros, sendo reabilitada em momentos de término de gestão do conselho tutelar.

Embora criado e em funcionamento, o CMDCA contou com uma estrutura mínima, possibilitada através do núcleo de apoio aos conselhos: uma sala para as

reuniões no horário noturno e uma secretária. Somente em 1996 com a escolha dos conselheiros tutelares e a necessidade de estrutura para funcionamento diário, o CMDCA, junto com o conselho tutelar, passou a ocupar um espaço cedido pela Câmara municipal ao executivo, linha telefônica e computador. Nesta época, foi criado o cargo de assistente de apoio ao conselho tutelar que também servia ao CMDCA.

O CMDCA de Petrópolis realizou até o ano de 2005, cinco Conferências Municipais acompanhando as temáticas das Conferências Nacionais, sendo:

I Conferência Municipal. Tema: Criança e adolescente prioridade absoluta – 23 e 24 de maio de 1997.

II Conferência Municipal. Tema: Uma década de história rumo ao terceiro milênio – 16 de outubro de 1999.

III Conferência Municipal. Tema: Crianças, adolescentes e violência – 27 e 28 de junho de 2001.

IV Conferência Municipal. Tema: Pacto pela paz, uma construção possível – 8 e 9 de agosto de 2003.

V Conferência Municipal. Tema: Participação: um direito que não tem idade – 8 e 9 de julho de 2005.

O FUNCRIA foi regulamentado através do Decreto n 456 de 25 de junho de 1991 com base na resolução 01 de 1991 do CMDCA:

Artigo 1: o Funcria, criado pela lei municipal 4791 de 1990, tem por objetivo captar e aplicar recursos a serem utilizados segundo as deliberações do CMDCA, ao qual é órgão vinculado.

No ano de 1998 o CMDCA elabora e delibera a Política Municipal de Atendimento a Crianças e Adolescentes e cria o Programa de atendimento integrado executado pela Secretaria Municipal de Programas Sociais.

A trajetória histórica que antecedeu a criação do CMDCA Petrópolis apresenta alguns aspectos importantes para análise do processo de consolidação e institucionalização do conselho. O primeiro refere-se à conexão dos grupos locais com a política nacional. Os movimentos populares foram catalizados pela igreja

católica que acabou por dar uma conformidade a um projeto político dos diversos grupos: associações de moradores, movimento pela moradia, pelos direitos humanos, etc. Esses grupos por sua vez, mantinham um diálogo permanente e articulado com outros atores. Desta forma, o Grupo Justiça e Paz do município, centralizou as demandas que posteriormente viria a se tornar o Movimento Nacional de Direitos Humanos, ou a articulação do movimento pela moradia com a Articulação Nacional de Movimentos Populares e o grupo local do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua. À época, era intensa essa cadeia de informações, trocas e formação mantendo um fluxo de comunicação capaz de alimentar os debates locais. Um outro aspecto, refere-se a presença de entidades tradicionais de atendimento a crianças e adolescentes e instituições com posições adversas àquelas que vinham sendo consolidadas na Constituição Federal. A disputa pela arena da sociedade civil é uma constante nas diversas fases do CMDCA e a criação de um Fórum de entidades da área, legalmente constituído, é fruto dessa percepção. As reuniões do Fórum com caráter articulador da temática da infância e da adolescência, bem como de articulador da sociedade civil representante no CMDCA possibilitou a disseminação e socialização de informações contribuindo para a promoção de capital social. Por outro lado, essa ação coletiva no espaço do conselho levou à identificação, por parte do poder público, de uma ação partidária de oposição ao Executivo municipal<sup>14</sup>. Daí, a disputa pelo espaço da sociedade civil ser uma constante nos anos de funcionamento do conselho. Nas atas do Fórum DCA, registra-se a tentativa de reuniões paralelas pelo Executivo com alguns membros da sociedade civil<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Não há dados sobre a vinculação partidária dos membros da sociedade civil do CMDCA. Mas, os representantes do primeiro mandato não possuíam filiação partidária, sendo constatada filiação nos anos posteriores de 04 membros do Fórum municipal DCA, sendo um representante candidato a vereador no de 1996.

<sup>15</sup> Entre as diversas atas consultadas, temos por exemplo as atas das assembleias do Fórum DCA de maio de 1991, ata de agosto de 1991, ata de setembro de 1993, ata de junho de 1995, ata de fevereiro de 1998, ata de julho de 1998, março de 2001. Há registros esparsos nas atas de anos posteriores com diversas citações especialmente em 2004. Mas, as atas não trazem essa informação com a clareza dos anos anteriores. Não sendo, portanto, analisadas no presente trabalho.



Os anos imediatamente posteriores à aprovação do ECA, como nos mostram os dados da Pesquisa *Conhecendo a Realidade*, são os de maior efervescência do CMDCA. Até o ano de 1994, o CMDCA buscou normatizar as suas ações através de deliberações sobre o FUNCRIA, o cadastro de entidades e a regulamentação do processo de escolha do conselho tutelar. Ainda nos primeiros anos o CMDCA centrou suas ações na fiscalização de entidades e na criação de um abrigo público para crianças e adolescentes.

Sem dúvida, as dificuldades e correlação de forças presentes em uma experiência local vão além do que os dados da Pesquisa Conhecendo a realidade revelam. Mas, as informações sobre a composição, a ingerência do poder público na representação da sociedade civil, o funcionamento dos fundos e a estrutura dos CMDCA no país, apontam que o CMDCA de Petrópolis se insere no cenário geral dos conselhos existentes no país. Mas, com um diferencial que contribuiu para sua regularidade de funcionamento e institucionalização de relações horizontais de poder no município. Isso no que diz respeito a área da criança e do adolescente. A articulação em rede, no âmbito das próprias entidades da sociedade civil, bem como com outras redes fora do município, foi capaz de gerar um capital social promovendo uma cidadania ativa.

## Considerações finais

No atual contexto globalizado, o declínio de formas tradicionais de participação – particularmente, a eleitoral-, a crise dos partidos políticos e do sindicalismo operário como formas de organização social e um certo desencanto em relação aos mecanismos formais de representação, levaram a uma revisão do sentido de participação. Conforme colocado no capítulo 1 , análises e pesquisas apontam para esse declínio, bem como na literatura teórica sobre o tema.

Pateman retoma o conceito de participação e sua função educativa dentro da teoria participativa. Para a autora, as instituições representativas nacional não bastam para a democracia. Um governo democrático pressupõe a existência de uma sociedade participativa. O aspecto cultural, já analisado por Almond e Verba é resgatado em obras como de Putnam que analisa as redes sociais e a capacidade de gerar e acumular capital social. Tais estudos vão permear a discussão em torno da democracia e dos mecanismos de aperfeiçoamento das instituições democráticas.

No Brasil, o debate sobre participação esteve, nos anos 80, marcado e orientado pela luta contra ditadura, pela democratização e pelas expectativas de mudança. Neste sentido, o debate teve certas especificidades, entre as quais a ausência de uma análise mais crítica sobre a efetividade da participação social.

Nos anos 90, o contexto é inteiramente diverso. As práticas participativas consagradas pela Constituição Federal de 1988 são institucionalizadas. Mas, o debate mais teórico ganha corpo, no Brasil, só na segunda metade dos anos 90 e sobretudo já no novo século. Autores como Santos e Avritzer, Baquero e Boschi empreendem estudos sobre as experiências participativas desenvolvidas no Brasil.

Mas, no caso dos conselhos, em especial, esse ainda é um tema novo e estudos nessa área mostram como a democracia é pensada e praticada no Brasil em espaços institucionalizados de participação paritária.

A literatura analisada no primeiro capítulo do presente estudo mostrou a importância da participação da sociedade civil na democracia moderna. Para Pateman, o sistema participativo se auto-sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo. Após quase 20 anos de Constituição Federal é possível avaliar que o processo de constituição de conselhos ainda é novo. Mas, traduz a demanda da sociedade por participação ao se configurarem como espaços de decisão pública. Apesar das avaliações sobre a eficácia dos conselhos apontarem, ainda de forma incipiente, para as dificuldades nas deliberações e implementação de políticas, podemos aferir que os conselhos reforçam um sistema participativo e produzem um impacto educativo sobre os seus membros. Os dados sobre o número de conselhos existentes e o seu funcionamento revelam a consolidação desse espaço enquanto esfera pública privilegiada de discussão dos temas voltados para criança e o adolescente. Vale ressaltar que os conselhos funcionam por regras e procedimentos formulados pelos seus membros, mas esse funcionamento ocorre de forma conflituosa já que a sua premissa é a discussão e a negociação. Afora, a necessidade de compatibilizar o processo participativo com as deliberações o poder público e, além do entendimento de que a garantia de direitos não tem uma dependência da participação. Ao contrário, a concepção de criança e adolescente enquanto sujeitos de direitos deve permear as políticas de uma forma geral bem como as normas e legislação para a área.

O processo de mobilização da sociedade brasileira foi capaz de introduzir uma nova gramática do social, incorporando no cenário político temas como a desigualdade racial, a exclusão por faixa etária e sexo, entre outros. Esse processo se configurou numa disputa pelo significado de uma prática política.

O presente trabalho procurou demonstrar que os conselhos são espaços de acumulação de capital social e tendem a fomentar uma comunidade cívica na medida em que possibilitam a discussão sobre diversos temas correlatos a questão da infância e da adolescência. Ao mesmo tempo, concordamos com Boschi (1999) ao afirmar que práticas de governança são passíveis de se institucionalizarem

desde que possam se contrapor ou neutralizar a tendência de captura clientelista. Para isso, o acúmulo de capital social é ponto central. Os dados apresentados na Pesquisa Conhecendo a realidade, bem como na análise da experiência do CMDCA de Petrópolis, apontaram para a relação existente entre capacidade de articulação e autonomia dos membros da sociedade civil, produzindo como efeito uma continuidade das ações e uma constante disputa por esse espaço.

Espera-se que o presente estudo contribua para as análises sobre a democracia no Brasil e as formas institucionalizadas de participação. Por outro lado, o tema sugere a continuidade e aprofundamento do estudo.

## Referências Bibliográficas

- AFONSO, Carlos Alberto. *Teoria do Estado*. Petrópolis: Vozes, 1988.
- Anais da VI Conferência Nacional dos Dirigentes da Criança e do Adolescente. Brasília: Conanda, 2005.
- ARIÈS, Philippe. *História social da criança e da família*. LTC, 1981.
- AVRITZER, Leonardo. Cultura política, atores sociais e democratização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. nº 28, 1995: 109-122.
- BAHIA, Lígia e VIANNA, M. L. Werneck. Relatório parcial do Projeto gestão participativa em saúde: estudo e sistematização da produção acadêmica e das experiências de conselhos de saúde e conferências de saúde, 2006.
- BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de sociologia política* 21, nov. 2003: 83-108.
- BARRETO, Lucia Sá. *Invasão na noite, amanhecer na moradia. A luta dos sem-teto de Petrópolis*. Rio de Janeiro: RAMA, 1988.
- BENEVIDES, Maria V. de. Cidadania e Democracia. Lua Nova, Revista de Cultura e Política, CEDEC, (33), São Paulo, 1994.
- BOSCHI, Renato. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana. *Dados* vol. 42 nº 4, 1999: 569-808.
- BRASIL. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil. 1998.
- BRASIL. Lei Federal 8069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente. (Estatuto da Criança e do Adolescente).
- CABRAL, Marta Henriques de Pina. Participação em saúde: uma sistematização dos estudos sobre conselhos municipais no Brasil – 1988/2005. Dissertação de mestrado. Instituto de Saúde Coletiva. Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Rio de Janeiro, 2007.
- CAMURÇA, Marcelo. Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente/RJ: Estado e ONGs – uma parceria possível? Rio de Janeiro: Fundação Fé e Alegria/Se Essa Rua Fosse Minha, 1994.
- Conselhos municipais da criança e do adolescente – mobilização e implantação. CONDECA. São Paulo, 1997
- COSTA, Antônio Carlos Gomes da. "O novo direito da Criança e do Adolescente no Brasil: o conteúdo e o processo das mudanças no panorama legal." *Cadernos CBIA nº 2 Municipalização: Possibilidades ou Realidade*. Rio de Janeiro, MAS/CBIA.
- DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS. Portaria nº 1348. 04/03/1991.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 438. Dispõe sobre o regimento interno do CMDCA. 28/05/1991.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 456. Dispõe sobre a regulamentação do FUNCRIA. 27/06/1991.
- \_\_\_\_\_. Política municipal de atendimento integrado a crianças e adolescentes em situação social de risco. 10/10/1998.
- DUNLOP, Charles Julius. *Petrópolis antigamente*. Rio de Janeiro: Ed. do autor, 1989.
- FERRAREZI, Elizabete. Capital social: conceitos e contribuições às políticas públicas. *Revista do Serviço Público* 4, 2003: 7-22.

FILHO, Rodrigo de Souza. Conselhos dos direitos: democratização do Estado rumo a um novo projeto de sociedade. In: Conselhos de direitos: contribuições para o debate. Rio de Janeiro: Fundação Fé e Alegria, 1992.

FREITAS, Marcos Cézar (org). *História Social da Infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1997.

FREIRE (coord). *Uma trajetória de luta e trabalho em defesa da criança e do adolescente no Brasil*. Brasília: MNMMR, 1995.

FUNDREM (Fundação para o desenvolvimento da região metropolitana do Rio de Janeiro). Cascatinha: recuperação e revitalização. Rio de Janeiro, 1986.

GOHN, M. G. *Teoria dos Movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.

\_\_\_\_\_. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. Saúde e Sociedade, v. 13, n° 2, maio/ago 2004: 20-31.

IBGE. Resultados da Amostra do Censo Demográfico 2000 - Malha municipal digital do Brasil: situação em 2001. [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) acesso em 23/10/2007.

JUNIOR, Almir Pereira. Um país que mascara o seu rosto. In: VÁRIOS. *Os impasses da cidadania*. Rio de Janeiro: IBASE, 1992: 13-35.

JUNIOR, João Feres e EISENBERG, José. Dormindo com o inimigo: uma crítica ao conceito de confiança. Dados 49, 2006: 457-481.

Lei Orgânica do município de Petrópolis. Câmara Municipal de Petrópolis, 1990.

Lei Municipal n° 4.791 de 27/12/90. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do adolescente. Câmara Municipal de Petrópolis. 1990.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil – 1726-1950. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org). *História social da infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1997: 51-76.

MARTINS, Aline de Carvalho, *O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do adolescente do RJ: a trajetória de um novo espaço político*. Rio de Janeiro: CMDCA/Prefeitura do RJ, 2001

MAINWARING, S. e TORCAL, M. Teoria e institucionalização. *Opinião pública*. Campinas, vol XI, n. 2, outubro de 2005.

MORONI, J. Antonio e CICONELLI, Alexandre. Participação Social no Governo Lula. Avançamos? Brasília: ABONG, 2005.

Manual de perguntas e resposta para criação e estruturação dos CMDCA's, Conselhos Tutelares e Fundos Municipais. CEDICA-Rs. Porto Alegre, 1999.

NETO, Wanderlino Nogueira. *Papel político dos Conselhos de Direitos da Criança e do adolescente e dos Conselhos Tutelares, dentro de um modelo de democracia participativo-representativa. Uma visão gramsciana*. Porto Alegre: Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre, 1995

PATEMAN, Carole, *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PUTNAM, Robert D., *Comunidade e democracia – a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RIZZINI, Irene. *A criança e a lei no Brasil - revisitando a história (1822-2000)*. Rio de Janeiro: USU Universitária, 2000.

\_\_\_\_\_. *Assistência a infância na passagem para o século XX. Da repressão à reeducação*. Rio de Janeiro: Fórum Educação, 1990.

- SANTOS, Vanderley G. dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- SANTOS, Boaventura de Souza e AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. IN: SANTOS, Boaventura de Souza (org). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SEDH. Pesquisa conhecendo a realidade. 2007. [www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/.arquivos/.spdca/conhecendoarealidade.pdf](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/.arquivos/.spdca/conhecendoarealidade.pdf) acesso em 20/09/2007.
- SILVA, Claudio Augusto Vieira. Fundo nacional dos direitos da criança e do adolescente: os (des) caminhos da sua efetivação. In: VARIOS. *Pacto pela paz uma construção possível*. São Paulo: ABONG, 2003: 21-30.
- SILVA, Edson e MOTTI, Ângelo (org). Estatuto da criança e do adolescente uma década de direitos. *Avaliando resultados e projetando o futuro*. Campo Grande: UFMS, 2001.
- Trabalhando conselhos de direitos – caderno de ação n. 4 – IEE-PUC/ CBIA. São Paulo, 1993.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Movimentos sociais e conselhos. In: VARIOS. A participação popular nos conselhos de gestão. *Cadernos ABONG*, 1996: 7-19.
- TRIBUNA DE PETRÓPOLIS. A origem e a necessidade da imprensa operária em Petrópolis. 11/08/1996.
- VÁRIOS. O outro lado de Petrópolis. Secretaria de Apoio Comunitário - Prefeitura Municipal de Petrópolis. Petrópolis, 1986.
- VÁRIOS. Dimensão institucional. Contribuição para o tema reforma política. *Cadernos NAE*, nº 5, 2005.
- VIDAL, Dominique. A linguagem do respeito. A experiência e o sentido da cidadania nas democracias modernas. *Dados vol.46, nº 2*, 2003: 265-287.
- VIVARTA, Veet (org). *Ouvindo conselhos. Democracia participativa e direitos da infância na pauta das redações brasileiras*. São Paulo: Cortez, 2005.
- VOLPI, Mario. Fórum DCA: a defesa dos direitos da criança e do adolescente. In: *O impacto social do trabalho das ONGs no Brasil*. São Paulo: ABONG, 1998: 61-75.
- WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Participação popular: poder local e conselhos. São Paulo em perspectiva. *Revista da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados -SEADE*, vol.5, n.2, abr./jun. 1991.

## **ANEXO 1**

### **Lista dos documentos consultados**

#### **Fórum Nacional DCA**

Relatório de atividades desenvolvidas pelo secretariado nacional do Fórum DCA no período de 1988.

Relatório de atividades desenvolvidas pelo secretariado nacional do Fórum DCA - junho de 1989 a março de 1990.

Relatório das principais atividades desempenhadas (1988-1990).

Documento interno da XI assembléia do Fórum DCA realizada em 2001.

#### **Fórum Municipal DCA de Petrópolis**

Estatuto do Forum de defesa dos direitos da criança e do adolescente de Petrópolis. 1991.

Plano de ação – 2003.

Relatório do I Seminário Orçamento Criança – propondo estratégias para o plano plurianual – 14/05/2005.

Proposta de trabalho da diretoria do Fórum – 28/08/2004.

Atas das assembléias mensais referentes ao período de 1991 a 2004.

#### **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Petrópolis**

Atas das assembléias do CMDCA referente ao período de 1997 a 2001.

Resoluções das Conferências municipais dos anos de 1997, 1999, 2001, 2003 e 2005.

Relatório das Conferências municipais de 1997 e 1999.

Resoluções do CMDCA referente ao período de 1991 a 1998.



# 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](#)