

FAE

CENTRO UNIVERSITÁRIO

MESTRADO EM ORGANIZAÇÕES E DESENVOLVIMENTO

AMANDA SAWAYA NOVAK

**ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: RELATOS DA CONSTRUÇÃO ENTRE A
FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL DE CURITIBA (FAS) E ORGANIZAÇÕES DA
SOCIEDADE CIVIL NA ARTICULAÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DE
DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**CURITIBA
2009**

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

AMANDA SAWAYA NOVAK

**ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: RELATOS DA CONSTRUÇÃO ENTRE A
FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL DE CURITIBA (FAS) E ORGANIZAÇÕES DA
SOCIEDADE CIVIL NA ARTICULAÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DE
DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

**Dissertação apresentada como requisito
parcial à obtenção do grau de Mestre, do
Programa de Mestrado Acadêmico em
Organizações e Desenvolvimento, FAE
Centro Universitário.**

**Orientador: Prof. Dr. Belmiro Valverde
Jobim Castor**

**CURITIBA
JUNHO 2009**

TERMO DE APROVAÇÃO
TERMO DE APROVAÇÃO

Aos meus pais, Maria Cristina e Edilson, pelo amor incondicional e dedicação na minha formação, acima de tudo, como ser humano. Obrigada por me inspirarem e demonstrarem que nenhum desafio é grande demais quando se tem fé em Deus.

Aos meus avós Moacyr, Celeste, Nagib (in memoriam) e Lucia por serem meus grandes exemplos de vida, plantando as sementes da esperança e da ética.

Agradecimentos

A Deus, meu Criador e Senhor de toda a minha vida.

Aos meus queridos pais, padrinhos e avós, pela presença e amor. Às minhas queridas Lygia, Estela e Marcia pelo incentivo, orações e por demonstrarem o sentido de ser família. À minha tia e companheira, Professora Elenice, por tudo isso e pela constante motivação.

Com particular carinho, aos meus tutores nesta caminhada: meu caríssimo orientador Professor Belmiro Valverde Jobim Castor, Professora Ana Lucia Jansen de Mello de Santana (UFPR) e Professor Luis Fernando Lopes Pereira. Aos demais professores do Corpo Docente do Mestrado da FAE em 2007, em especial a Antoninho Caron, Lafaiete Santos Neves, Lucia Izabel Czerwonka Sermann e Ana Maria Coelho Pereira Mendes.

Aos gestores das instituições que contribuíram para esta pesquisa. Pela garantia do anonimato, não posso nominá-los. Mas, com toda certeza, sem suas disponibilidades, não seria possível.

A todos os integrantes da Diretoria Executiva de Ação Social da Instituição Marista que, pela convivência diária, fizeram contribuições teóricas e contribuíram efetivamente para esta construção.

Ao meu amigo, Claudio Ferraz Oliver, pelas longas conversas que me ajudaram a perceber que um outro mundo é possível e que não se pode ter medo de mudar o trajeto ao longo do caminho.

E aos demais amigos, simplesmente, amigos.

“Também não se pode dizer com exatidão que os tempos sejam três: passado, presente e futuro. Dever-se-ia dizer mais propriamente que há três tempos: um presente das coisas passadas, um presente das coisas presentes e um presente das coisas futuras... O presente das coisas idas é a memória. O das coisas presentes é o olhar. E o presente das coisas futuras é a esperança.”

(Santo Agostinho)

*“Vivemos esperando dias melhores
Dias de paz
Dias a mais
Dias que não deixaremos para trás
Vivemos esperando o dia em que seremos melhores
Melhores no amor,
Melhores na dor
Melhores em tudo
Vivemos esperando o dia em que seremos para sempre
Vivemos esperando
Dias melhores para sempre...”*

(Dias Melhores – Rogério Flausino)

RESUMO

NOVAK, Amanda Sawaya. **Estado e Sociedade Civil: Relatos da Construção entre a Fundação de Ação Social de Curitiba (FAS) e Organizações da Sociedade Civil na Articulação do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes**. 121p. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento) - FAE Centro Universitário. Curitiba, 2009.

O Estado de Direito como hoje é conhecido é fruto de uma construção social, política e econômica, tendo ao seu lado a discussão sobre sua tutela dos Direitos Humanos (neste estudo em específico, dos direitos de crianças e adolescentes). Os responsáveis pela garantia destes direitos, de acordo com a Constituição Federal do Brasil, são Estado, família e sociedade. A família não é objeto deste estudo. Resta, portanto, dentro de uma perspectiva histórica, social e política, fazer um resgate da construção do Estado e da Sociedade Civil. A formação do Estado brasileiro possui algumas peculiaridades, dentre elas o exarcebado patrimonialismo como maneira de legitimação. Para alguns autores, as mazelas do Estado e da nação brasileira são explicadas pela estrutura de poder patrimonialista construída historicamente pelo Estado português, reforçada pela transmigração da Corte lusa no início do século XIX e transformada em padrão a partir do qual se organizaram a Independência, o Império e a República no Brasil. Alie-se a este fator a burocracia inspirada no modelo weberiano que restringiu o espaço para a participação das instâncias mais próximas ao cidadão e o resultado foi claro: um mecanismo de distanciamento entre usuários e agentes públicos, em uma máquina pesada e engessada, com perda de eficácia e de qualidade. Com isso, gerou-se uma excessiva dependência dos serviços estatais e falta de autonomia por parte da sociedade civil. O "modelo desenvolvimentista" adotado pelo Estado brasileiro entre as décadas de 30 e de 90 caracterizou-se pelo controle do processo de modernização econômica. Tendo exercido vital influência na vida do país durante décadas, tal modelo sofreu duras críticas a partir dos anos 80. Culminou com a Reforma Administrativa e Gerencial de 1995, que estabeleceu um modelo com características claramente liberais. A partir daí o Brasil vem buscando por meio da parceria com o cada vez mais dinâmico e crescente Terceiro Setor (como expressão da sociedade civil organizada), tanto em tamanho e estrutura administrativa, como na quantidade das organizações. E não é por acaso. De um lado um impulso oriundo do Setor Público, que enxergou nas organizações parceiros essenciais neste novo molde gerencial. De outro, houve o fortalecimento natural da sociedade civil pós-abertura política influenciado pelo novo olhar mundial tendente às considerações das questões sociais. O referencial teórico traz um estudo sobre os impactos do modelo gerencial liberal até o momento adotado na garantia e efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal. Faz ainda uma breve revisão sobre a estruturação do Terceiro Setor, seu conceito e a forma de relação assumida com o Estado mais recentemente, especialmente no processo de descentralização dos serviços públicos. O resultado pretendido é um panorama sobre o modo relacional estabelecido entre estes dois setores e seu impacto na consecução do interesse público, especialmente nos serviços essenciais e fundamentais. O estudo

aprofunda-se na questão da garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes a partir dos relatos e da análise da relação construída entre a Fundação de Ação Social de Curitiba-FAS e organizações da sociedade civil no chamado Sistema de Garantia de Direitos.

Palavras-chave: Estado, Sociedade Civil, Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, Sistema de Garantia de Direitos

ABSTRACT

NOVAK, Amanda Sawaya. **Estado e Sociedade Civil: Relatos da Construção entre a Fundação de Ação Social de Curitiba (FAS) e Organizações da Sociedade Civil na Articulação do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes**. 121p. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento) - FAE Centro Universitário. Curitiba, 2009.

The State as known today is the result of a social, politics and economics construction and in its side is the discussion about its protection of Human Rights (specifically in this study, Children's Rights). The responsible, according Brazilian Constitution, for ensuring these Rights are State, family and society. The family is not object of this study. It remains, therefore, within a historical, social and political perspective rescue the building of the State and Civil Society. The formation of the Brazilian State has some peculiarities, including patrimonialism as way to legitimacy. To some authors, the problems of the State and brazilian nation are explained by the structure of power historically constructed by the Portuguese State, strengthened by the transmigration of the Portuguese Court at the beginning of the nineteenth century and transformed into a pattern from which it organized the Independence the Empire and the Republic in Brazil. Alie this a factor to a model based on Weberian bureaucracy that restricted the space for the participation to the citizen and the result was clear: a mechanism of distance between users and public officials, in a heavy and plaster machine, with loss of efficiency and quality. There was an excessive reliance on state services and lack of autonomy from civil society. The "developmental model" adopted by the Brazilian decade between 30's and 90's years was characterized by control of the process of economic modernization. Having exerted vital influence on the life of the country for decades, this model suffered harsh criticism from the 80's years. It culminated in the Administrative Reform and Management in 1995, which established a model with characteristics clearly liberal. Since then Brazil has been seeking through the partnership with the increasingly dynamic and growing Third Sector (as an expression of civil society), both in size and administrative structure, as the quantity of organizations. It is not by chance. On one side a boost from the public sector, we see in organizations essential partners in this new order management. Otherwise, there was the natural strengthening of civil society post-influenced world view the new look to considerations of social issues. The theoretical framework provides a study on the impacts of managerial model liberal so far adopted the guarantee and realization of fundamental rights contained in the Federal Constitution. Makes even a brief review on the structure of the Third Sector, its concept and form of relationship with the state assumed more recently, especially in the process of decentralization of public services. The desired result is an overview on how relationship between these two sectors and their impact in achieving the public interest, especially in essential services. The study focuses of guaranteeing the Children's Rights, reports and analysis of the relationship built between the "Foundation for Social Action of Curitiba-FAS" and Civil Society organizations, called the "System of Guarantee of Rights."

Key words: State, Civil Society, Children's Rights, System of Guarantee of Rights

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - AS GERAÇÕES DE DIREITOS E SEUS MOMENTOS SOCIOPOLÍTICOS	37
QUADRO 2 - RESUMO: PRINCÍPIOS DA DECLARAÇÃO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	77

LISTA DE SIGLAS

COMTIBA	- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba
CONANDA	- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	- Centro de Referência de Assistência Social
DCA	- Direitos das Crianças e Adolescentes
DHCA	- Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes
ECA	- Estatuto da Criança e do Adolescente
FAS	- Fundação de Ação Social de Curitiba
FMCA	- Fundo Municipal da Criança e do Adolescente
NGO	- Non-governmental Organization
ONG	- Organização Não Governamental
ONU	- Organização das Nações Unidas
OS	- Organização Social
OSCIP	- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
SGD	- Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente
SUAS	- Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	ESTADO DE DIREITO	17
2.1	SOBRE A CONCEPÇÃO DE ESTADO DE DIREITO	18
2.1.1	Rechtsstaat e L'etat de Droit - Os Modelos Alemão e Francês de Estado de Direito	19
2.2	O ESTADO DE DIREITO E O LIBERALISMO	22
2.3	O ESTADO DE DIREITO E OS DIREITOS SUBJETIVOS	23
2.3.1	Construção do Conceito de Estado de Direito com Base em Pressupostos Filosófico-políticos e Referências de Valor: Seus Reflexos na Tutela dos Direitos Subjetivos	24
2.4	ESTADO DE DIREITO E DIREITOS FUNDAMENTAIS	33
2.4.1	Noções Teóricas Acerca dos Direitos Fundamentais	33
2.4.2	A Universalidade dos Direitos Humanos para Boaventura de Sousa Santos	37
2.5	A TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO COMO INSTITUIÇÃO POLÍTICA	40
2.5.1	O resgate da influência portuguesa	40
2.5.2	A Influência Liberal	46
2.5.3	Cidadania, Participação Popular e Governo	49
3	CONCEITUAÇÃO DE SOCIEDADE CIVIL	53
3.1	O ESTADO, O MERCADO E AS RELAÇÕES SOCIAIS – VISÃO CONTEMPORÂNEA ..	55
3.1.1	Contexto Atual: A Sociedade Centrada no Mercado	55
3.1.2	O Brasil Pós-reforma Administrativa na Década de 90	58
3.2	TERCEIRO SETOR NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM O ESTADO	61
3.2.1	O Paradigma Paraeconômico como Alternativa para a Sociedade Civil	69
3.2.3	Articulação em Redes e Capital Social	72
4	DIREITOS FUNDAMENTAIS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL	76
4.1	RESGATE HISTÓRICO SOBRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	76
4.2	OS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ORDENAMENTO BRASILEIRO	78
4.3	A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS	80
5	RELATOS DA CONSTRUÇÃO ENTRE A FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL DE CURITIBA (FAS) E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS ..	84
6	RELATOS	92
6.1	RELATO 1	92
6.2	RELATO 2	94
6.3	RELATO 3	96

6.4	RELATO 4	98
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
	REFERÊNCIAS	104
	ANEXO 1 – RESOLUÇÃO 113 CONANDA	109
	ANEXO 2 – MODELO DO FORMULARIO DE PESQUISA APLICADO	121

1 INTRODUÇÃO

Compreender construção das relações que envolvem a política de atendimento à criança e ao adolescente implica em realizar um resgate de origens de seus principais articuladores, o Estado e Sociedade Civil (e sua expressão como Terceiro Setor), correlacionando seus impactos na atualidade.

Também com relação ao Estado, também é necessário compreender o papel que exerce na tutela dos direitos fundamentais de maneira ampla e com a especificidade dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

A garantia de direitos fundamentais (ou direitos humanos, como preferem alguns autores) de crianças e adolescentes é dever da família, do Estado e da sociedade (artigo 227 da Constituição Federal do Brasil). A família não é objeto deste estudo. Resta, portanto, dentro de uma perspectiva histórica, social e política, fazer um resgate da construção do Estado e da Sociedade Civil.

Relativamente ao ente estatal, sua estrutura hoje conhecida é resultado de uma construção política, fruto do iluminismo e das revoluções burguesas. Com o fim do Antigo Regime, um novo modelo de organização política emergiu e prevaleceu no mundo ocidental: o Estado de Direito.

Não seria possível entender a construção do Estado Brasileiro sem antes resgatar sua estrutura inspirada nos modelos alemão e francês de Estado de Direito, que consagraram a tutela dos direitos subjetivos e um novo paradigma de relação entre o poder que detém o monopólio da força (o governo) e os habitantes de seu território por meio dos ideais da teoria do Contrato Social.

A partir desta concepção de tutela dos direitos subjetivos, paulatinamente o movimento histórico e político direcionou a gestão do Estado à garantia de outras gerações de direitos, culminando com a concepção de garantia dos Direitos Fundamentais, dentre eles os direitos de crianças e adolescentes.

A formação do Estado Brasileiro também merece destaque, com suas particularidades desde a influência do liberalismo, o inegável impacto das idas e vindas da Corte Portuguesa, um processo de participação cidadã alijado e um modelo gerencial burocrático e viciado.

A sociedade civil é considerada enquanto organismo da vida em sociedade, ao lado do Estado, da família e da comunidade. A conceituação teórica é abrangente, pois o aprofundamento ocorre quando a temática do Terceiro Setor é abordada.

Sobre este último, faz-se um levantamento conceitual e um breve resgate histórico do crescimento no Brasil, especialmente na última década, ao lado da similaridade de sua atuação com a proposta de Paradigma Paraeconômico.

Considera-se a dinâmica da relação entre Estado e Terceiro Setor, perpassando pela Reforma Gerencial do governo federal de 1995; o posicionamento do Estado diante do mercado; a reação da sociedade civil e a articulação em rede.

Por fim, traça-se um panorama da proteção aos direitos humanos de crianças e adolescentes no país, entrelaçando os papéis do Estado e da sociedade civil enquanto atores neste processo, culminando com o Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

Este arcabouço teórico é analisado em um microcosmo local, a partir da relação da Fundação de Ação Social de Curitiba (FAS) com as organizações que promovem o SGD localmente. Os reflexos da formação histórica estatal, do modelo gerencial e de relacionamento com a sociedade são considerados dentro desta perspectiva.

Faz-se um breve histórico da formação do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente de Curitiba (COMTIBA), espaço reservado para a discussão, implantação e fiscalização da política de atendimento a este público específico. O COMTIBA é paritário (formado por igual número de representantes governamentais e não governamentais).

Terminam por descrever a dinâmica entre FAS e Terceiro Setor, quatro relatos de organizações que são reconhecidas pela excelência no atendimento prestado e que enfrentam dificuldades de relacionamento com este órgão.

O referencial teórico do presente trabalho é subdividido em seis partes.

A primeira delas foca-se na concepção de Estado de Direito, com destaque aos modelos alemão e francês, resultando no modelo brasileiro.

Tendo claro esta construção, passa-se à segunda parte, destinada ao estudo do Estado de Direito e sua relação com os direitos subjetivos.

A terceira fase cuida da transição destes direitos subjetivos para os direitos fundamentais e como tais são tutelados pelo Estado.

A quarta estuda a transformação do Estado brasileiro enquanto instituição política, com recortes a respeito da influência do liberalismo, da construção democrática e da influência portuguesa.

A quinta fase transporta-se para outra esfera de relação estatal: como o estado deixou-se influenciar pelo mercado e suas diretas conseqüências no trato das questões sociais. Dentro desta visão contemporânea, surge a articulação com o Terceiro Setor e a articulação em redes.

A sexta e derradeira parte do referencial teórico enfoca os direitos fundamentais de crianças e adolescentes no ordenamento brasileiro. Traz o conceito de Sistema de Garantia de Direitos e a participação da sociedade civil em políticas públicas.

Constituem-se como principais eixos teóricos no campo das ciências sociais as obras de Alberto Guerreiro Ramos, Augusto de Franco, Zygmunt Bauman, Raymundo Faoro, Boaventura de Souza Santos, Belmiro Valverde Jobim Castor e Ignacy Sachs.

Além disso, estão presentes a análise crítica-histórica de Costa e Zolo acerca da formação e configuração do Estado de Direito e Antonio Manuel Hespanha.

No campo jurídico, serviram como referencial as obras de Paulo Bonavides Norberto Bobbio, Dalmo de Abreu Dallari e Ada Pellegrini Grinover, além de outros autores que dissertam sobre Direitos Humanos e o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes.

2 ESTADO DE DIREITO

Os mais diferentes olhares teóricos são possíveis sobre o Estado de Direito. Em sua análise, pode-se optar por uma perspectiva puramente conceitual, eminentemente jurídica ou sociológica ou ainda de maneira complexa, como materialização de um fenômeno histórico, que congregou fatores políticos, econômicos e opções no campo normativo.

É dentro deste último e mais amplo espectro que o presente trabalho buscará as raízes da construção do Estado de Direito brasileiro e nos reflexos diretos na relação entre o poder público e os demais atores da sociedade, em especial com aqueles que com ele atuam em parceria, como segmentos da sociedade civil.

Reside aí a razão de realizar tal resgate histórico, de forma a permitir melhor fundamentação e entendimento da dinâmica objeto deste estudo.

A compreensão das novas configurações da relação entre Estado e Sociedade Civil passa pelo resgate do conceito de Estado de Direito (e suas transformações históricas) e dos chamados direitos fundamentais.

As várias noções de Estado de Direito geram por si só uma controvérsia quanto ao papel do Estado na tutela de direitos tidos como fundamentais (cujo conceito também não foge de uma construção instável, dados os constantes ajustes nos modelos de organização social das nações) e da reflexão sobre o que seria de tutela prioritária não somente pelo Estado, mas por toda a sociedade.

O Estado de Direito, sinônimo de Estado Democrático para a maioria dos países ocidentais, nasceu e ganhou força em meio à ebulição iluminista. Fato é que em meio à corrente iluminista que inundava a Europa no século XVIII, houve um núcleo dinâmico de idéias que serviu à burguesia com notável eficiência para seus propósitos revolucionários na França: o jusnaturalismo (especialmente o de base racional). A partir da rigorosa análise racional, seria possível exprimir direitos inalienáveis, universais e eternos do ser humano. O primeiro e fundamental deles seria a liberdade (incluindo- e com especial ênfase mais tarde – a econômica), seguido da propriedade e de todos os outros que concebiam qualquer privilégio que seria antinatural, já que todos nascem iguais (TRINDADE, 2002).

Foi com este embasamento que se concebeu o novo modelo de Estado de Direito, pois a burguesia, especialmente a francesa, finalmente encontrou um poderoso arsenal para refutar a visão social de mundo do passado, assumindo o posto de “portadora legítima dos interesses individuais”. (TRINDADE, 2002).

2.1 SOBRE A CONCEPÇÃO DE ESTADO DE DIREITO

Inicialmente, importante é a observação de Dalmo de Abreu Dallari sobre a dificuldade em conceituar com precisão o instituto político e social que é o Estado

Encontrar um conceito de Estado que satisfaça a todas as correntes doutrinárias é absolutamente impossível, pois sendo o Estado um ente complexo, que pode ser abordado sob diversos pontos de vista e, além disso, sendo extremamente variável quanto a forma por sua própria natureza, haverá tantos pontos de partida quantos forem os ângulos de preferência dos observadores (DALLARI, 2002, p.115).

Reforça-se que toda a teoria e conceituação atual sobre o Estado nas sociedades democráticas ocidentais o considera sinônimo de Estado de Direito.

Alexandre de Moraes (2001, p.49) define Estado de Direito como a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais.

Tanto Danilo Zolo quanto Pietro Costa (2006) constatam que, apesar de amplamente difundido e apropriado por ordenamentos políticos e jurídicos do mundo todo, o conceito de Estado de Direito não é uniforme.

Segundo Costa (2006), é possível apelar-se do Estado de Direito na oposição da liberdade ao totalitarismo, na reivindicação de direitos ou pela autonomia de indivíduos em face da burocracia.

Ainda para o mesmo autor, os pontos cardeais na construção do Estado de Direito são os seguintes: poder político (soberania do Estado), o direito (objetivo e normatizado) e a presença de indivíduos. De modo a equacionar estas três grandezas, aponta-se para um modo de intervenção pelo direito junto ao poder político para fortalecer a posição dos sujeitos.

A construção teórico-conceitual da terminologia está associada a eventos sociopolíticos ocorridos na Europa Ocidental Continental (mais especificamente pelas experiências alemã – *Rechtsstaat* –, francesa – *État de droit* –, italiana – *Stato di diritto* - e espanhola – *Estado de Derecho*), que ao lado do conceito do *rule of law* anglo-saxão solidificaram o que hoje a filosofia política e jurídica ocidentais denominam por *Estado de Direito*.

O sistema do *rule of law* tem profundas raízes na Grã-Bretanha e deixou marcas nos países que sofreram influências das instituições britânicas, sendo importante notar que sua eficácia e permanência ao longo dos séculos dependem diretamente de uma secular tradição civil. Marcado pelo primado do direito consuetudinário, é de enorme valia dentro das Ciências Jurídicas e Sociais. Porém, não será objeto do presente estudo por não guardar semelhanças profundas com o ordenamento jurídico brasileiro, que é indubitavelmente fruto do modelo de Estado alemão e carrega consigo as marcas do sistema trazido por Portugal na época colonial.

Para entender o modelo de construção do Estado Brasileiro é preciso resgatar os modelos alemão e francês de Estado, pois lhes serviram de inspiração e base.

2.1.1 Rechtsstaat e L'État de Droit – Os Modelos Alemão e Francês de Estado de Direito

A expressão “Estado de Direito” foi utilizada pela primeira vez na década de 30 do século XIX pelo alemão Robert von Mohl que colocou a liberdade do sujeito como objetivo central da atuação estatal. Costa (2006) relata que Mohl declara abertamente sua insatisfação em relação a uma perspectiva, como a kantiana, que conduz a uma excessiva mortificação e contração do empenho administrativo e “governante” do Estado, limitando-se à salvaguarda dos direitos, e chama a repensar o intervencionismo do soberano à luz dos enunciados fundamentais do Estado de Direito. Zolo (2006) afirma que foi somente após as revoltas de 1848 que o *Rechtsstaat* alemão se afirmou, tomando forma de um compromisso entre a doutrina liberal – representada pela burguesia iluminada – e a ideologia das forças

autoritárias alemãs, numa clara contraposição ao Estado Absolutista e ao Estado de Polícia.

A teoria dos “direitos públicos subjetivos” (de Jellinek) e o primado da lei como sistema de regras impessoais, abstratas, gerais e não-retroativas, ao lado da chamada “separação dos poderes” (ZOLO, 2006, p.12), compõem o modelo alemão. Costa nota ainda no modelo alemão que sobre o papel do direito, que deve intervir vinculando a ação ao alcance de um objetivo – a liberdade individual, coincidente com o “desenvolvimento pleno” da personalidade.

Acerca da teoria dos “direitos públicos subjetivos”, convém assinalar a observação de Zolo (2006, p.12) de que se trataria indubitavelmente de uma concepção estatalista dos direitos individuais. A única fonte originária e positiva do direito é o poder legislador do Estado, que expressa a vontade legítima do povo. Note-se que, por tal concepção, ainda percebe Zolo, por outro lado o possível uso arbitrário do poder legislativo não é levado em consideração.

Na Alemanha, portanto, o Estado de Direito teria sido não mais do que o Direito do Estado, desvinculado de qualquer crivo ético e político, a não ser que a própria sistemática adotada pelos procedimentos legislativos – de pesos e contrapesos- não levasse a proteção da liberdade e da propriedade e as deixasse a salvo.

Na França, particular e surpreendentemente, a Teoria do Estado de Direito (*L'État de droit*) só foi formulada no início do século XX por Malberg, dentro do contexto da Terceira República, já com influência alemã e do modelo do *rule of law* estadunidense. O objeto central do modelo de Estado de Direito Francês é a tutela dos direitos subjetivos em relação aos possíveis atos de arbítrio das autoridades públicas. A idéia de soberania popular consolidou-se como o principal vetor revolucionário, atribuindo ao Parlamento supremacia sobre os outros poderes, seguindo a lógica rosseauiana de que a lei nascida do Parlamento era uma expressão da vontade geral da nação e submetia a si os demais poderes (especialmente o Poder Executivo).

Segundo Costa (2006), o Estado é pessoa jurídica, personificação de uma nação que nele se realiza. Sua marca é a titularidade de um poder soberanamente absoluto, nascendo eis um problema dicotômico: como tornar compatível poder e direito, como conceber, simultaneamente, com a força irresistível do soberano, um

sistema de limites oponíveis a ela. A solução seria a adoção da teoria da autolimitação de Malberg, que repousa fragilmente nas mãos do Estado e não gera efeito tranquilizador nos sujeitos onde a resposta para este questionamento estaria nas mais diversas formas de controle da própria atividade estatal.

Costa ainda traz importantes recortes da obra e do pensamento de Kelsen, que considera que o Estado de Direito significa, antes de tudo, centralidade da lei, coincidindo com o programa da integral juridicização de toda atividade estatal.

Note-se que este modelo de construção Estatal é fortemente influenciado pela Razão Metonímica, que segundo Santos (2002), é obcecada pela idéia de totalidade sob a forma de ordem. Sua forma mais acabada é a dicotomia e todas as dicotomias sufragadas pela Razão Metonímica contém hierarquia, como a dicotomia público/privado. Por conta da hierarquia gera-se uma dialética entre força e fraqueza, traduzida no desenvolvimento paralelo de duas forças contraditórias. Como exemplo, Santos traz a democracia e o primado do direito kelsiano.

Nesta pulsão está presente a totalidade que, truncada, ignora o que não cabe nela e impõe sua primazia sobre todas as partes para que estas não fujam ao controle. Isto é feito via eficácia da dupla via do pensamento produtivo e do pensamento legislativo, que se torna a coerção legítima. Há o abandono da razoabilidade e do consenso em prol da regulação por meio da coerção.

Os modelos alemão e francês, em resumo, apresentam o Estado de Direito como expressão do direito postulado pelo Estado, com enfoque na proteção dos direitos subjetivos (liberdade individual e propriedade, mais fortemente) contra atos arbitrários do próprio Estado e ameaças do restante da sociedade. A soberania na elaboração dos meios de coerção estaria nas mãos do Parlamento, responsável pela regulação normativa.

As premissas destes modelos influenciaram a construção de Estados de Direito por todo o mundo. Ao lado de fenômenos como o Liberalismo e a ascensão da burguesia, tem-se os elementos que transformaram a configuração nacional ocidental.

2.2 O ESTADO DE DIREITO E O LIBERALISMO

O liberalismo, como fenômeno complexo que é, gerou conseqüências nas esferas econômica, política, social e jurídica.

É preciso abandonar a linearidade da análise puramente histórica, positivista ou econômica e buscar a compreensão de como este movimento afetou a constituição dos Estados Modernos europeus e seus reflexos na América Latina, mais significativamente no Estado Brasileiro.

Minogue (1996, p.420) *in* “Dicionário do Pensamento Social do Século XX”, esclarece que, ao lado do conservadorismo, seu parceiro doutrinário, o liberalismo pode ser empregado de forma confusa, tanto no sentido genérico quanto específico. São muitas as aplicações nas mais diversas áreas do conhecimento, especialmente nas ciências humanas e sociais. Isso significa que o movimento liberal influenciou de maneira definitiva a economia, a sociologia, a história política e o direito. No século XIX, por exemplo, o liberalismo carregou idéias como o livre comércio, democracia e autodeterminação social.

O liberalismo econômico fazia parte da estratégia política internacional inglesa, que o empregava com o intuito de conseguir acesso direto aos fornecedores de matérias-primas e aos mercados consumidores mundiais, rompendo com a ordem mercantilista (PINHEIRO, 1995).

Foi a arma ideológica da luta da burguesia não somente contra o Estado Absolutista, mas também contra as instituições do Antigo Regime Europeu (clero e feudalismo, instituições da feudalidade ocidental). Condensou os interesses da burguesia revolucionária e gerou um inevitável conflito com os beneficiários da feudalidade.

Ou seja, pela ótica dos liberais, os ideais do Contrato Social implicavam na não-interferência dos governos nas esferas privadas de escolhas, especialmente o tocante ao individualismo e ao papel do estado nas escolhas de caráter econômica, é a “mão invisível” apregoada por Adam Smith

(...) já que cada indivíduo procura, na medida do possível, empregar o seu capital em fomentar a atividade (...) e dirigir de tal maneira essa atividade que seu produto tenha o máximo valor possível, cada indivíduo necessariamente se esforça por aumentar ao máximo possível a renda

anual da sociedade. **Geralmente, na realidade, ele não tenciona promover o interesse público nem sabe até que ponto o está promovendo (...)** [Ao empregar o seu capital] ele tem em vista apenas sua própria segurança; ao orientar sua atividade de tal maneira que sua produção possa ser de maior valor, visa apenas o seu próprio ganho e, neste, como em muitos outros casos, é levado como que por uma mão invisível a promover um objetivo que não fazia parte de suas intenções. Aliás, nem sempre é pior para a sociedade que esse objetivo não faça parte das intenções do indivíduo. Ao perseguir seus próprios objetivos, o indivíduo muitas vezes promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quanto tenciona realmente promovê-lo” (SMITH, 1983, p.379, grifo nosso).

A teoria liberal está intrinsecamente das revoluções burguesas em todo o mundo, pois para que os indivíduos fossem detentores desta orientação do ganho próprio era necessária a queda dos Regimes Absolutistas.

Conforme expressa Comparato (2007, p.4)

o liberalismo, como filosofia e visão de mundo, é fundado, basicamente, na igualdade. E esta igualdade é expressa, juridicamente, pela lei - a lei como norma geral e abstrata, que se aplica igualmente a todos. Essas foram noções de combate, a partir de fins do século XIX; noções de combate da burguesia, como classe montante, contra o domínio aristocrático. Para a burguesia, era fundamental que se instituisse uma outra regra, um outro critério supremo que não fosse o bom nascimento, a boa estirpe. E esse critério supremo era o mérito: as pessoas concorrem igualmente, disputam igualmente, fundadas no mérito e, portanto, elas têm iguais chances, e a lei é igual para todos.

Assim, a lógica do liberalismo é uma grande força-motriz da configuração do Estado Moderno e só pode aperfeiçoar-se com o fortalecimento de uma burguesia ascendente. O liberalismo surge em contraponto aos governos absolutistas, que primavam pela centralização das decisões e pelo extremo controle sobre as relações individuais, econômicas e sociais.

2.3 O ESTADO DE DIREITO E OS DIREITOS SUBJETIVOS

Para Costa (2006), a função primordial, a razão da concepção do Estado de Direito é justamente influenciar a relação entre Estado e indivíduo, impondo limitações jurídicas ao poder soberano. Abre-se, conseqüentemente, um leque de direitos de que agora o sujeito dispõe e que podem ser concretizados, os direitos individuais. Assim, haveria uma estreita ligação temática entre Estado de Direito e “direitos individuais”, ainda que não obrigatória.

2.3.1 Construção do Conceito de Estado de Direito com Base em Pressupostos Filosófico-políticos e Referências de Valor: Seus Reflexos na Tutela dos Direitos Subjetivos

Com peculiaridades históricas e jurídico-constitucionais, as experiências na construção do modelo de Estado de Direito foram moldadas a partir da forma de atribuição de soberania, mecanismos constitucionais e forma de tutela dos direitos subjetivos.

Zolo propõe uma identidade conceitual, ao considerar pressupostos filosófico-políticos e referências de valor, trazendo ao plano teórico as divergentes experiências históricas em um quadro coerente e unitário. Eis o conceito proposto:

Neste sentido, o Estado de Direito é uma versão do Estado moderno europeu, na qual, com base em específicos pressupostos filosófico-políticos, atribui-se ao ordenamento jurídico a função de tutelar os direitos subjetivos, contrastando a tendência do poder político de dilatar-se, de operar de modo arbitrário e prevaricar. Em termos mais analíticos, pode-se afirmar que o Estado de Direito é uma figura jurídico-institucional que resulta de um processo evolutivo secular que leva à afirmação, no interior das estruturas do Estado moderno europeu, de **dois princípios fundamentais: o da “difusão do poder” e o da “diferenciação do poder”** (ZOLO, 2006, p.31, grifo nosso).

[...] O “Estado de Direito” pode ser definido como a versão do Estado moderno europeu que, **com base em uma filosofia individualista** (com o dúplice corolário do pessimismo potestativo e do otimismo normativo) e através de processos de difusão e de diferenciação do poder, **atribui ao ordenamento jurídico a função primária de tutelar os direitos civis e políticos, contrastando com essa finalidade, a inclinação do poder ao arbítrio e à prevaricação** (ZOLO, 2006, p.48, grifo nosso).

O Princípio da Difusão do Poder e os direitos subjetivos

Quanto aos princípios fundamentais apontados por Zolo, tem-se o **Princípio da Difusão do Poder** que implica em uma definição jurídica dos poderes públicos e da sua relação com os poderes dos sujeitos individuais (igualmente definidos). Tende a limitar, por meio de vínculos explícitos, os poderes do Estado para ampliar o campo das liberdades individuais. Compõem o Princípio, os seguintes institutos normativos: Unicidade e Individualidade do Sujeito Jurídico, Igualdade Jurídica dos Sujeitos Individuais, a Certeza do Direito e o Reconhecimento Constitucional dos Direitos Subjetivos.

A respeito da Unicidade e Individualidade do Sujeito Jurídico, a todos os indivíduos é conferida a capacidade de ser titular de direitos e, por meio de seus comportamentos, produzirem conseqüências jurídicas (ZOLO, 2006, p.37).

Sobre a Igualdade Jurídica dos Sujeitos Individuais, ressalta, que dentro desta concepção de Estado de Direito, aquela não deve ser confundida com igualdade de condições socioeconômicas dos sujeitos ou com um efetivo e igual gozo dos direitos que todos são titulares. A igualdade concentra-se na igualdade de tratamento, suprimindo-se a “discriminação normativa”. Dentro desta concepção, cabe ao Estado de Direito dar igualdade de tratamento normativo, mas não tentar atenuar ou remover as diferenças socioeconômicas para proporcionar igual acesso às liberdades (ZOLO, 2006, p.39).

Já a Certeza do Direito consiste no empenho do Estado de Direito em garantir que todos os cidadãos, independente de classificação social, possuam a capacidade individual, ou seja, os meios cognitivos para prever quais os tipos de decisões futuras o Estado – por meio do Poder Executivo e do Poder Judiciário – poderá tomar diante de certas condutas. Neste sentido, o instituto da Certeza do Direito é um bem social difuso, contribuindo para a diminuição do sentimento de insegurança social em vários sentidos (ZOLO, 2006, p.40).

O Reconhecimento Constitucional dos Direitos Subjetivos permite aos seus titulares o poder de recorrer ao Judiciário não somente contra indivíduos, mas também contra os próprios órgãos do Estado pela garantia expressa nas Cartas Magnas.

Recai a questão, então, de qual seria o conceito e amplitude de direitos subjetivos. Zolo (2006) adota a classificação proposta por Thomas Marshall, que os distingue em três categorias: direitos civis (direito à vida e às liberdades, tanto processuais quanto materiais, além dos direitos patrimoniais e de acesso ao Poder Judiciário), direitos políticos e direitos sociais.

Zolo (2006, p.43) observa ainda que segundo a lógica do Estado de Direito, os direitos sociais são estranhos à sua funcionalidade, já que de posse e plena capacidade de gozo dos direitos civis e políticos, caberia a cada cidadão buscar livremente sua interação social, afirmando-se sem a necessidade de recorrer à assistência e proteção do Estado.

O Princípio da Diferenciação do Poder

Já o Princípio da Diferenciação do Poder traz o distanciamento do sistema político-jurídico de outros subsistemas, particularmente o ético-religioso e o econômico, para delimitar, coordenar e regulamentar juridicamente as diversas funções estatais.

Este distanciamento garantiria isenção e colocaria o Estado em uma posição imparcial e de superioridade no trato das questões sociais. Este distanciamento garantiria também o não envolvimento e a não responsabilização pelas demandas de movimentos sociais emergentes.

A ação do Estado estaria focada na garantia da ordem, no monopólio da violência e na proteção da propriedade e da liberdade individuais, a partir da submissão social, política e econômica de seus integrantes.

Oppenheimer (1999) advoga a tese de que o Estado foi desta maneira construído como um claro movimento sociológico de conquista e subjugação da burguesia emergente:

Assim, o Estado, enquanto classificação, não pode ter origem em qualquer outra forma que não através da conquista e submissão. [...] O que, então, é o Estado enquanto conceito sociológico? O Estado, completamente em sua gênese, essencialmente, e quase totalmente durante as primeiras fases da sua existência, é uma instituição social, forçada por um grupo de homens vitoriosos sobre um grupo derrotado, com o único propósito de regulamentar o domínio do grupo sobre os vencidos, e garantir-se contra revoltas internas e os ataques estrangeiros. Teleologicamente, este governo não teve outra finalidade que não a exploração econômica dos vencidos pelos vencedores (OPPENHEIMER, 1999, p.14-15)¹.

Neste sentido, Pinheiro (2005) aponta que o Estado Moderno torna-se um importante instrumento de sustentação do desenvolvimento capitalista, podendo ser chamado de “Estado da ditadura da burguesia” onde estão os seguintes postulados: i) o primado da lei; ii) a abstração e a generalidade das normas; iii) a divisão dos poderes; iv) a distinção entre Direito Público e Direito Privado.

¹ “Therefore the State, as a class-state, can have originated in no other way than through conquest and subjugation. (...) What, then, is the State as sociological concept? The State, completely in its Genesis, essentially and almost completely during the first stages of its existence, is a social institution, forced by a victorious group of men on a defeated group, with the sole purpose of regulating the dominion of victorious group over the vanquished, and securing itself against revolt from within and attacks from abroad. Teleologically, this dominion had no other purpose than the economic exploration of the vanquished by the victors (1999, p.14-15).

Estes revelam o princípio da legalidade e afastam o regime absolutista, fazendo da lei a fonte de todo poder estatal e, em última instância para a autora são a expressão do positivismo jurídico que impede o julgador de intervir na esfera concreta da vida dos sujeitos. Assim, sedimenta-se a separação entre espaço privado (como privilegiado e aquém da intervenção estatal) e o espaço público.

Na sede da igualdade formal encontra-se fundamentalmente a questão patrimonial e a vontade como primeira das liberdades do sujeito (PINHEIRO, 2005).

Hanna Arendt (2006, p.49) esclarece que comumente o princípio da igualdade é vinculado ao conceito de justiça e por isso é mal compreendido.

Compreendemos mal expressão grega para uma constituição livre, a isonomia (*Isonomie*), em nosso sentido de uma igualdade perante a lei. Porém, *isonomia* não significa que todos são iguais perante a lei nem que a lei seja igual para todos, mas sim que todos têm o mesmo direito à atividade política.

Ora, ao considerarmos que na formação do Estado de Direito só possuíam direito ao exercício político aqueles com alguma concentração patrimonial, claro resta que o exercício da isonomia – e, por conseguinte do primado de lei – era carregado pelo patrimonialismo.

Logo em seguida, vem à tona a discussão de quais destes direitos seriam obrigatoriamente tutelados e garantidos por este novo modelo de Estado, que agora considera os sujeitos individualmente.

Para Arendt (2006), a expectativa depositada pela sociedade moderna neste modelo de Estado foi satisfeita: de fato, em grande escala foi uma libertação dos homens para o desenvolvimento de forças produtivas sociais, para a produção e circulação de mercadorias necessárias para uma vida “feliz”. Para isso, é opinião corrente a obrigação do governo proteger a liberdade da sociedade utilizando, se necessário, a força.

A primazia da figura deontológica do “dever” ao Estado dá lugar à pretensão ao direito subjetivo, abrindo as portas para a concepção de direitos individuais sobrepostos às relações comunitárias.

Tal concepção de indivíduo portador de direitos oponíveis aos demais, à própria sociedade e ao Estado funda-se nas noções de nominalismo e

voluntarismo, que encontram em Duns Scot e Guilherme de Ockham seus maiores articuladores.

Para este estudo, faz-se a leitura de obra de Michel Villey (2005), que orientou as reflexões abaixo.

Quanto ao **voluntarismo**, seus primeiros elementos foram pensados pelo teólogo franciscano Duns Scot, no fim do século XIII. Para Scot, Deus era o criador de tudo, inclusive da razão e, portanto, sua soberania não o fazia subordinado a quaisquer regras da razão ou naturais.

A conseqüente conclusão é a de que a vontade de Deus se sobrepõe à Sua razão, e, como Deus é absolutamente bom, as coisas serão boas simplesmente porque Ele as escolheu.

Para o pensamento ocidental atual, este é um raciocínio lógico e sem surpresas. Porém, as idéias de Scot geraram uma significativa mudança na teologia medieval. A ideologia prevalente da época era a visão thomista (pensamento de São Thomas de Aquino), que se fundava na filosofia platônica e aristotélica e submetia o poder de Deus a uma ordem natural (a ação de Deus seria previsível, a partir de Sua razão e sabedoria). Esta ordem natural, coincidentemente, era compatível com a razão humana.

Além do não-determinismo das ações divinas a partir de critérios racionais pré-definidos, Scot se distanciava de São Thomas também no que dizia respeito à caracterização do indivíduo. É bom recordar que a visão de São Thomas coadunava com Platão e Aristóteles, onde não havia o sentido individual de cada ser ou coisa, apenas uma visão generalista (formas gerais, espécies e categorias sociais).

A filosofia de Scot inspirou os fundamentos do individualismo, pois a partir deste sentido de singularidade e da possibilidade de prevalência da vontade sobre a razão, foi possível estabelecer o conceito de **liberdade individual**. Esta idéia de liberdade individual será fundamental como base dos ideais iluministas e mais tarde na construção de uma nova ordem, onde o Estado passaria a considerar os sujeitos individualmente, portadores de vontade e conseqüentemente de direitos que seriam subjetivos.

Ao lado do voluntarismo de Scot, no início do século XIV, outro religioso franciscano, Guilherme de Ockam firmou os alicerces do positivismo jurídico com a teoria do nominalismo. Ele aprofundou a visão individualista de Scot, propondo que as categorizações em classes, gêneros e espécies é apenas fruto da razão humana, não havendo pré-determinismo divino nesta classificação, nem sendo realmente existente no mundo real. Sendo assim, poderiam ser modificadas a qualquer tempo.

Desta maneira, Ockam conclui que não existe uma ordem social natural ou supra-individual, a ordem social é constituída por um sistema de poderes e vontades individuais subordinados entre si. Como consequência desta subordinação, surgem leis que regularão tal sistema.

É a semente do positivismo jurídico, que advoga a ordem à necessidade de pré-estabelecimento de leis impostas para coordenar o conjunto das relações humanas. Não há mais lugar para o Direito criado nas relações comunitárias, de mútuo consenso e a partir de situações efetivamente vividas. É preciso que o direito passe a ser previamente acordado e escrito, para que a relação dos poderes e vontades individuais não fuja ao controle e desestabilize o sistema.

Somente com o advento do liberalismo houve o auge desta concepção de individualismo e vontade do sujeito, com a teoria dos contratos que consagrou a autonomia da vontade e o consenso das partes contratantes. A adoção deste modelo foi fundamental para viabilizar o liberalismo do ponto de vista econômico (facilitar as transações comerciais) e social.

É importante atentar para o caráter patrimonialista dessa teoria contratual, como reflexo de todo direito privado moderno. Enfatizando o indivíduo e a liberdade, dá-se especial proteção à propriedade e as relações contratuais particulares, sem considerar necessariamente outros aspectos da vida em comunidade.

Ao dispensar a convivência comunitária e política como atributo de reconhecimento de racionalidade e humanidade, entre outros acontecimentos (como Zolo exemplifica com a tradição conflitualista e democrática-radical), passou a ser óbvia a consideração dos “direitos subjetivos” como direitos naturais; o que seria a expressão do “direito natural moderno”, fruto da racionalidade e

individualidade dos sujeitos e preocupação máxima de tutela dos ordenamentos jurídicos.

As escolhas políticas, jurídicas e filosóficas da teoria do Estado de Direito expressam a preferência a uma ordem política racional e previsível, que dê primazia à liberdade dos sujeitos individuais e de suas transações. Claramente ficam à margem temas comunitários, solidariedade e igualdade social.

Apesar de fundar-se em princípios como garantia de acesso ao judiciário, garantia de liberdades individuais e direitos subjetivos, o Estado de Direito não se configura um “Estado de Justiça”, simplesmente por ser incompatível com a lógica da antropologia ocidental, que roga o individualismo, o racionalismo e a secularização das relações.

A experiência francesa de Estado de Direito aponta, outrossim, para uma abordagem democrática do *État de droit*. A afirmação dos direitos foi resultado de lutas políticas vitoriosas pela direta participação popular e não pela hábil capacidade de um sofisticado sistema burocrático que busca o entre os poderes do governo “misto” ou “moderado”.

A consideração da tutela dos “direitos subjetivos” dentro de uma ótica democrática implica em reconhecer que esta, tal qual qualquer outra normatização, está sujeita às mudanças sociais e não pode guardar tal grau de conservadorismo, como na visão de Estado de Direito liberal, sem no entanto descuidar-se da segurança jurídica. Neste sentido, a preocupação “liberal” tem fundamento e figura-se como uma garantia vital para a própria democracia.

A suposta “universalidade” dos direitos subjetivos foi alvo de severas críticas de Bobbio (2004) que sustentou “a impossibilidade de uma base filosófica – e portanto, racional e universal - da doutrina dos “direitos do homem” dadas algumas antinomias deontológicas, particularmente a que opõe os direitos de liberdade e os direitos patrimoniais à igualdade social.

Além disso, é importante lembrar que os direitos civis e políticos se consolidaram na Europa após um longo período histórico de amadurecimento, que foi longe de ser sangrento e de ser uma clara expressão da luta de classes. Desta forma, não seria equivocado afirmar que são fruto da construção ocidental e para nações ocidentais, longe de uma pretensa universalização, ainda que vivamos o

período de maior integração entre mercados e nações já visto e como ressalta Zolo (2006), qualquer “proselitismo civilizador” deve ser afastado.

A idéia de que todos os cidadãos possuem os instrumentos para usufruírem plenamente dos direitos subjetivos não considera que apenas a minoria deles têm real acesso aos meios de efetivação, o que inevitavelmente gera, por dentre outras razões, uma crise no Estado de Direito.

Eis um dos grandes paradoxos do Estado de Direito, que centraliza a gestão das relações sociais por meio do direito positivado, categoriza os direitos subjetivos, criando modos intervenção (pois o monopólio da segurança e da violência é um dos seus pressupostos), mas não se preocupa em gerar iguais condições de acesso e proteção a todos os sujeitos que a ele se subordinam.

Esta foi das razões que levou Bobbio à reflexão e crítica ao modelo de Estado de Direito, pois o problema fundamental em relação aos direitos do homem não é mais tanto justificá-los, mas sim protegê-los. E esta é sobretudo uma questão política. Não se buscam mais fundamentos absolutos, mas fundamentos possíveis dentro da complexidade que cada momento histórico carrega (BOBBIO, 2004).

A limitação dos espaços políticos e comunitários nas discussões sobre os direitos subjetivos é uma das questões apontadas por Arendt (2006), apontando que a participação dos cidadãos no governo, qualquer que seja a forma, só é tida como necessária para a liberdade dos sujeitos porque o próprio Estado, que dispõe da força, precisa destes mesmos governados para controlá-lo no exercício desta e conclui

Portanto, não se trata, em todo caso, de possibilitar a liberdade de agir e de atuar politicamente; ambos continuam sendo prerrogativa do governo e dos políticos profissionais que se oferecem ao povo como seus representantes no sistema de partidos, para representar seus interesses dentro do Estado e, se for o caso, contra o Estado (ARENDR, 2006, p.75)

Costa (2006) traz à discussão a dinâmica das instituições sociais. Como em qualquer sociedade não estática e em constante transformação, no contexto do Estado de Direito emergem sujeitos, interesses, grupos e hierarquias típicas das relações sociais a partir de “situações estabelecidas”, estruturas que o poder estatal pode disciplinar, coordenar e tutelar, mas não pode criar ou anular arbitrariamente.

Portanto, para ele, não é da autolimitação do Estado que nasce a liberdade. O direito e os direitos nascem do tecido institucional da sociedade, que não pode ser esquecida como a matriz do próprio Estado e deve ser a referência de sua ação.

Na seqüência deste raciocínio, Costa escreve que:

A “constituição política” extrai sentido e força da sua relação com a “constituição social”: **os próprios direitos individuais devem ser entendidos não como unilaterais concessões do Estado ou como atributos de uma absoluta e desvinculada subjetividade, mas como nervuras da sociedade, estruturas sacionormativas, formas de relações intersubjetivas, exatamente como “instituições”**. É o conjunto desses *status* [posições], dessas “instituições jurídicas objetivas”, que define a condição de indivíduo, o “statut” do cidadão francês (COSTA, 2006, p.166, grifo nosso).

Neste sentido, apesar de Zolo (2006) abordar a questão como mais uma dentre uma série de questões teóricas insolúveis, sugere que a idéia de que os direitos subjetivos atribuam aos indivíduos pretensões legítimas que espontaneamente levem a uma interação social pacífica e progressiva, deveria ser sobreposta por uma visão agonística e conflitual da “luta pelos direitos”.

Ao se considerar o Estado de Direito como uma “ordem política” mínima, essencialmente focada na garantia dos direitos civis, duas leituras são possíveis, como já demonstrado: a de que se trata de uma rígida e normativa estrutura assim disposta para garantir a defesa e tutela dos direitos já consolidados ou por outro lado, pode significar que a tutela dos direitos civis pertence à normalidade fisiológica do Estado e apenas o conflito pode gerar a atualização e superação do nível mínimo de direitos alcançados.

Diante do que já foi exposto, é importante trazer uma das reflexões finais de Zolo (2006): apesar de suas imperfeições e limitações, especialmente diante da crise atual, o modelo de Estado de Direito parece não ter concorrentes no Ocidente nem no plano teórico, nem no político. Com o declínio e fracasso das ideologias do século passado, como o socialismo real, o Estado de Direito apresenta-se para a maioria como a estrutura garantidora de uma política estável, que mantém em um nível aceitável (ainda que mínimo para alguns) de tutela dos direitos subjetivos (com especial ênfase nos direitos civis), objetivo primário no interior de sociedades complexas onde reina o senso de insegurança. É a chamada “ordem mínima”.

Em contraposição a esta ordem, Costa (2006) levanta a idéia de um Estado de Direito Social. Para ele, a idéia de que o Estado de Direito possa e deva ser “social” e ligado a um modelo democrático que estenda as fronteiras jurídicas para além da tutela clássica da propriedade e da liberdade não é nova.

A novidade desse modelo é a pretensão de ter dignidade constitucional e pôr-se como um dos pilares da ordem constituída por ele, onde o “originário” vínculo do Estado de Direito com os direitos do sujeito é confirmado, mas adquire novo alcance a partir do momento que “novos” direitos (em particular os direitos sociais) são adicionados aos direitos de liberdade e propriedade, já antigamente tutelados.

Com isso, há uma transição teórica entre direitos subjetivos e direitos fundamentais. Antes a preocupação era garantir os direitos de maneira individual, considerando apenas a relação do sujeito com o Estado que deveria tutelá-lo. Agora, quando se consideram novos direitos, a tutela passa a ser de toda a coletividade.

Especialmente após a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 proclamada pela ONU, os direitos fundamentais tomaram os espaços antes ocupado pelos direitos subjetivos.

Neste sentido, emerge a classificação dos direitos fundamentais e os limites da atuação do Estado.

2.4 ESTADO DE DIREITO E DIREITOS FUNDAMENTAIS

2.4.1 Noções Teóricas Acerca dos Direitos Fundamentais

Para Norberto Bobbio (2004, p.25), os direitos fundamentais são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.

Este autor ressalta como premissa filosófico-política geral do Estado de Direito o individualismo e a doutrina dos direitos fundamentais, notando a mudança

no relacionamento entre Estado e cidadãos: outrora havia a submissão e os deveres dos súditos à autoridade absoluta, agora o dever é da autoridade pública de reconhecer os direitos do cidadão como prioridade, tutelá-los e promovê-los na forma de direitos subjetivos.

Contudo, a dificuldade é a mesma enfrentada pelos teóricos do Estado de Direito: a conceituação e valoração de quais direitos seriam de fato 'fundamentais'

Os termos avaliativos são interpretados de modo diverso conforme a ideologia assumida pelo intérprete; com efeito, é objeto de muitas polêmicas apaixonantes, mas insolúveis, saber o que se entende por aperfeiçoamento da pessoa humana ou por desenvolvimento da civilização. O acordo é obtido, em geral, quando os polemistas – depois de muitas concessões recíprocas – consentem em aceitar uma fórmula genérica, que oculta e não resolve a contradição: essa fórmula genérica conserva a definição no mesmo nível de generalidade em que aparece nas duas definições precedentes (BOBBIO, 2004, p.37).

Não existem direitos fundamentais por natureza. O que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e culturas (BOBBIO, 2004, p.38).

Esta inversão de perspectiva (da preponderância do direito individual – ainda que coletivamente reconhecida- sobre o dever social) trouxe consigo o abandono da concepção organicista da vida social, ou seja, da necessidade de integração entre sujeitos em grupos para o reconhecimento de sua própria humanidade e racionalidade.

Em se tratando da temática do Estado de Direito, os direitos fundamentais devem ser considerados dentro da ótica da constitucionalização (ou seja, o que cada Estado garante dentro de sua lei máxima).

Os direitos fundamentais podem ser estudados e concebidos das mais diferentes formas. Dentre essas formas, podemos estudar os referidos direitos dividindo-os em dimensões, sob a forma de gerações, como o faz Paulo Bonavides, Norberto Bobbio e outros doutrinadores, ou classificar e estudar conforme são arrolados na Constituição de cada país e em instrumentos internacionais, como as Declarações de Direitos.

Muitos autores relacionam diretamente os direitos subjetivos aos direitos fundamentais. Contudo, pode-se perceber que a própria lógica inicial do Estado de Direito considera como fundamentais à existência humana apenas os direitos civis e políticos, os direitos sociais seriam paulatinamente adquiridos. Para Lafer (2003),

o elenco dos direitos humanos contemplados pelo Direito Positivo foi se alterando do século XVIII até os nossos dias:

Assim caminhou-se historicamente dos direitos humanos de primeira geração – os direitos civis e políticos de garantia, de cunho individualista voltados para tutelar a diferença entre Estado e Sociedade e impedir a dissolução do indivíduo num todo coletivo – para os direitos de segunda geração – os direitos econômicos, sociais e culturais concebidos como créditos dos indivíduos com relação à sociedade, a serem saldados pelo Estado em nome da comunidade nacional. **O processo de asserção histórica das duas gerações de direitos humanos, que são direitos de titularidade individual, foi inspirado pelos legados cosmopolita e universalista do liberalismo e do socialismo** (LAFER, 2003, p.57, grifo nosso).

Reforça este raciocínio o fato de que os direitos civis e políticos ainda que concebidos para toda uma coletividade, são de aquisição individual, dependentes de características dos sujeitos. Já os direitos sociais, fundados na solidariedade e fraternidade, e os direitos de quarta geração (como o direito à democracia e à informação) possuem claramente um caráter difuso, ou seja, não são de titularidade específica, mas de interesse de toda a humanidade.

Restando clara a diferenciação, acerca das Gerações de Direitos, adota-se a divisão realizada por Bonavides (2001), que também as considera como quatro. A primeira geração de direitos é oriunda do século XIX e composta dos direitos de liberdade, que correspondem aos direitos civis e políticos, como já tratado neste trabalho. Tendo como titular o indivíduo, os direitos de primeira geração são oponíveis ao Estado, sendo traduzidos como faculdades ou atributos da pessoa humana, ostentando uma subjetividade que é seu traço marcante. São os direitos de resistência face ao Estado.

A segunda geração de direitos, chamada de geração dos direitos sociais, da mesma forma que a primeira, foi inicialmente objeto de formulação especulativa em campos políticos e filosóficos que possuíam grande cunho ideológico e é fruto das reflexões ideológicas e no pensamento antiliberal desse século, conforme nota Bonavides(2001).

Proclamados nas Declarações solenes das Constituições marxistas e também na Constituição de Weimar, os direitos de segunda geração exerceram um papel preponderante nas formulações constitucionais após a segunda guerra. Os direitos de segunda geração são considerados como sendo os direitos sociais,

culturais, coletivos e econômicos, tendo sido inseridos nas constituições das diversas formas de Estados sociais.

Quanto a esses direitos de segunda geração, salienta Bonavides (2001) que a Constituição Brasileira os considera com aplicabilidade imediata, sendo portanto, tão relevantes quanto os de primeira geração.

Os direitos de terceira geração estão ligados à concepção de fraternidade ou solidariedade. São identificados como sendo o direito ao desenvolvimento, o direito à paz, o direito ao meio ambiente, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação.

Coleciona-se Sachs a este respeito:

enquanto o registro da primeira geração de direitos políticos, civis e cívicos se consolida balizando o poder de ação do Estado, toma corpo a segunda geração dos direitos sociais, econômicos e culturais, impondo uma ação positiva ao Estado, uma terceira geração de direitos, desta vez coletivos, emerge: direito à infância, direito ao meio ambiente, direito à cidade, direito ao desenvolvimento dos povos, enfim reconhecidos na Conferência de Viena, em 1993 (SACHS, 1998, p.149).

Tecendo comentários sobre a terceira geração de direitos, Bobbio (2004) aborda esta geração de direitos cujos sujeitos não são os indivíduos, mas sim, os grupos de indivíduos, grupos humanos como a família, o povo, a nação e a própria humanidade. Existem pelo menos três teses básicas ao tratar dos direitos do homem: os direitos naturais são direitos históricos; nascem no início da era moderna, juntamente com a concepção individualista da sociedade (como já demonstrado); ou tornam-se um dos principais indicadores do progresso histórico.

Porém, acerca dos fundamentos dos direitos do homem, para Bobbio (2004), não há um fundamento absoluto. São direitos que variam conforme a época e a cultura, prova de que não são direitos fundamentais por natureza. De tempos em tempos o rol de direitos vai se alargando, o que impossibilita atribuir fundamento absoluto a direitos historicamente relativos. Para ele, essa ilusão já não é possível hoje; toda busca do fundamento absoluto é, por sua vez, infundada. Assim, não se deveria falar em fundamento dos direitos do homem, mas sim em fundamentos, de diversos fundamentos conforme o direito cujas boas razões se deseja defender.

Para Bonavides a globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos de quarta geração, que aliás, correspondem à derradeira fase

de institucionalização do Estado social e consistem no direito à democracia, direito à informação e o direito ao pluralismo.

Ainda para o autor, pode-se partir para a assertiva de que os direitos da segunda, terceira e quarta geração não se interpretam, mas sim, concretizam-se.

Desta maneira, pode-se condensar a classificação proposta pelos autores aqui mencionados no seguinte quadro:

QUADRO 1 - AS GERAÇÕES DE DIREITOS E SEUS MOMENTOS SOCIOPOLÍTICOS

Gerações	Direitos tutelados	Momento sociopolítico
Primeira Geração	Liberdade, direitos civis e políticos (direitos naturais)	Formação dos Estados de Direito (século XIX)
Segunda Geração	Direitos sociais, culturais, coletivos e econômicos	Pós-Segunda Guerra Mundial (Constituição de Weimar e Constituições marxistas)
Terceira Geração	Direito ao desenvolvimento, à infância, à paz, meio ambiente, patrimônio comum da humanidade e à comunicação	Direitos Coletivos reconhecidos na Conferência de Viena (1993)
Quarta Geração	Direito à democracia, à informação e ao pluralismo	Globalização política

Fonte: A autora

Importante notar que a adoção da categorização em gerações não implica no ideário de superação dos movimentos históricos. Esta é a nomenclatura utilizada pela doutrina para determinar o acréscimo na concepção de direitos a serem tutelados como fundamentais em consonância com momentos sociopolíticos.

2.4.2 A Universalidade dos Direitos Humanos para Boaventura de Sousa Santos

Santos (1997), no entanto, alerta para o uso da temática dos direitos humanos como linguagem da política progressista e aponta para a utilização de duplos critérios na avaliação de suas violações, complacência para ditadores amigos, defesa do sacrifício dos mesmos direitos humanos em nome dos objetivos do desenvolvimento. A política de direitos humanos, segundo ele, é neste final de século um fator-chave para compreender a crise da modernidade.

Na esteira do não universalismo dos direitos humanos proposto por Bobbio, Santos advoga a tese de que enquanto os direitos humanos forem concebidos como universais, tenderão a operar em uma forma de “globalização de-cima-para-baixo” e serão sempre um choque, uma “arma do Ocidente contra o resto do mundo” A saída seria a reconceitualização destes direitos como multiculturais (que seria pré-condição de uma relação equilibrada e mutuamente potenciadora entre a competência global e a legitimidade local – atributos de uma política contra-hegemônica) (Santos1997, p.111).

Consensualmente são identificados quatro regimes internacionais de aplicação dos direitos humanos: o europeu, o inter-americano, o africano e o asiático. Porém, apenas os ocidentais tendem a formulá-los como universais.

Por sua própria essência e constituição primordial, o Estado de Direito prima pela tutela dos direitos subjetivos entendidos como os direitos civis e políticos, mas sempre esteve às voltas com a necessidade de garantir a proteção dos direitos sociais.

Dentro de uma concepção liberal ou nas tentativas frustradas socialistas, o Estado não pode abdicar da providência, ainda que mínima, dos direitos de terceira e quarta geração.

Do ponto de vista dos autores Pietro Costa e Danilo Zolo, uma alternativa consistente é a que vem sendo adotada pela Alemanha, no Estado de Direito Social. Mas é certo que cabe a cada nação desenhar o modelo de Estado que garanta os direitos fundamentais na sua expressão plena, considerando características socioeconômicas e culturais de seus indivíduos cidadãos.

Na melhor expressão, cita-se Lafer (2003) que traz um trecho da obra de Hannah Arendt:

Nas palavras de Hannah Arendt, no fecho deste artigo de 1949: “This human right, like all other rights can exist only through mutual agreement and guarantee. Transcending the rights of the citizen – being the right of men to citizenship – this right is the only one that can and can only be guaranteed by the community of nations”². Em síntese, para usar uma linguagem contemporânea, à medida em que o *direito a ter direitos* se convertesse num *tema global*, de governança da ordem mundial, a

² "Este direito humano, como todos os outros direitos somente pode existir por meio de acordo mútuo e garantias. Transcende os direitos dos cidadãos - é o direito dos homens à cidadania -, este direito é o único que pode e só pode ser garantido pela comunidade de nações “

transcender as soberanias, *ex vi* da inserção operativa de uma razão abrangente da humanidade (LAFFER, 2003, p.58).

Não seria equivocado dizer que esta concepção de Estado de Direito aproxima-se com a linha adotada pelos Estados de posição liberal e esta posição “liberal”- adotada principalmente nos Estados Unidos, mas dominante no constitucionalismo europeu a partir da segunda metade do século XX – torna a garantia dos direitos fundamentais dependente do recíproco controle e do equilíbrio entre os “poderes constituídos”, inclusive o legislativo, sob a constante vigilância constitucional.

Este não pode ser considerado onipotente, já que a própria expressão democrática é limitada por uma constituição liberal que considera os direitos subjetivos como “direitos fundamentais” e portanto, inalienáveis e invioláveis.

A omissão do Estado junto aos desafios sociais diante da complexificação social dentro das sociedades altamente mercantilizadas e industrializadas e dos processos de integração regional (globalização) gerou uma violação nos direitos fundamentais/ “direitos do homem” (e não somente subjetivos, pois a nova geração de direitos passou a considerar os direitos difusos.

De acordo com Grinover (1999), o Congresso de Pavia em 1974 determinou as características que distinguem os direitos difusos dos demais: indeterminados pela titularidade; indivisíveis com relação ao objeto; colocados a meio caminho entre os interesses públicos e os privados; próprios de uma sociedade de massa e resultado de conflitos de massa; carregados de relevância política e capazes de transformar conceitos jurídicos estratificados — como a responsabilidade civil pelos danos causados no lugar da responsabilidade civil pelos prejuízos sofridos, como a legitimação, a coisa julgada, os poderes e a responsabilidade do juiz e do Ministério Público, o próprio sentido da jurisdição, da ação, do processo.

Para a autora, surgia uma nova categoria política e jurídica, não se tratando mais de

um feixe de linhas paralelas, mas de um leque de linhas que convergem para um objeto comum e indivisível. Aqui se inserem os interesses dos consumidores, ao ambiente, dos usuários de serviços públicos, dos investidores, dos beneficiários da previdência social e de todos aqueles que integram uma comunidade, compartilhando de suas necessidades e seus anseios (GRINOVER, 1999, p.95).

Contudo, conforme assevera Canotilho, a lógica do Estado de Direito não é contempla a previsão de eficácia destes direitos:

a expressa consagração constitucional de direitos econômicos, sociais e culturais não implica, de forma automática, um *'modus'* de normatização uniforme, ou seja, uma estrutura jurídica homogênea para todos os direitos. Alguns direitos econômicos, culturais e sociais são verdadeiros direitos *self-executing* (ex.: liberdade de profissão, liberdade sindical, igualdade no trabalho); outros são direitos a prestações, que pressupõem a atividade mediadora dos poderes públicos (CANOTILHO, 1992, p.542).

Por esta razão, outros institutos como Organizações da Sociedade Civil, movimentos sociais e manifestações comunitárias são indispensáveis de modo a estabelecer as tensões necessárias com o Estado para a vida em sociedade, como adiante se vê.

2.5 A TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO COMO INSTITUIÇÃO POLÍTICA

2.5.1 O resgate da Influência Portuguesa

Os estudos sobre a formação do Estado Brasileiro, como o de todos os outros países que surgiram como fruto do colonialismo, remetem à análise contextualizada das Metrôpoles e de seus caminhos políticos e ideológicos.

No Estado Português, a quebra do Antigo Regime foi consolidada somente com o retorno de Dom João VI a Portugal e o seu aceite em governar no Regime de Monarquia Constituinte.

Convém lembrar que o Estado liberal constitucional é típico do século XIX, após a experiência francesa, onde os jacobinos com a participação popular (base assembleísta) tomaram o poder. Assim, apesar de pioneiro na configuração, o Estado Português sofreu o que se chama de “Liberalismo tardio” (VIANNA, 1996).

Enquanto a lógica liberal apregoa a descentralização e a não-intervenção do Estado, já no séc. XVIII o Estado Português andava na contramão e demonstrava um processo gradual de centralização.

Isso se dá em razão do enfraquecimento dos poderes locais e municipais, embora esses sempre tenham se mantido bastante fortes em Portugal, onde a revolução é conservadora, parecendo muito mais uma reforma do que uma revolução. Não repete a revolução liberal. Este modelo será repetido no Brasil, que, lembre-se, abrigou a família real e foi sede da Metrópole.

Segundo Hespanha (2004), a revolução liberal portuguesa surgiu em um contexto onde o Império Napoleônico havia consolidado as reformas de engenharia social sob a estrita tutela do Estado e não mais somente da força econômica e o do *laissez-faire* da burguesia.

Assim, a revolução precisava do Estado, tanto para destruir a velha ordem quanto para estabelecer uma nova. E precisava também, em igual força, de reformas, que necessitavam de recursos, que eram buscados em impostos, só crescentes depois de implementadas as reformas estruturais propostas pelo Estado Português.

Esta espiral fez com que tudo se esperasse do Estado, pois era a forma de se fazer as coisas; antigamente no tempo do despotismo, fazia-se assim e tinha como consequência igualmente o esvaziamento dos poderes municipais, pela centralização de recursos e decisões na Coroa (HESPANHA, 2004). Com isso, há um arranjo de forças entre a nobreza e a Coroa Portuguesa, como forma de alavancar as reformas.

O crescimento da burguesia portuguesa desvinculada da aristocracia se dá em um momento tardio. Os aparelhos administrativos começam a evoluir de forma mais consistente a partir desse momento. A efetiva modernização do Estado português se dá quase no Século XIX, reflexo do jusracionalismo também tardio de Portugal.

No Brasil, a construção do Estado-Nação foi recheada de particularidades.

Em primeiro lugar, note-se que uma das principais aspirações do movimento liberal clássico foi a derrubada do sistema feudal e seus desdobramentos. Porém, como bem observa Vianna (1996), no Brasil não se pode dizer houve feudalismo, tal como Portugal (Faoro, 2001).

Além disso, o Brasil foi a única Colônia a sediar o centro do Poder da Metrópole, com a vida da família real portuguesa em 1808.

Como Colônia, não se viu a ascensão de uma burguesia que levasse à revolução com o sistema vigente e culminasse na Independência. Vianna (1996) afirma que no Brasil não houve de fato uma revolução e provavelmente nunca haverá.

Para este autor, o nativismo revolucionário, com a influência dos ideais do liberalismo e das grandes revoluções de fins do século XVIII, a partir da chegada da família real ao Brasil, o ideal liberal com sinais revolucionários começa a ceder terreno à lógica do “conservar-mudando”. Coube à iniciativa de D. Pedro I o ato político que culminou com a Independência, em um processo clássico de cooptação das antigas lideranças de motivação nacional-libertadora.

A ascensão e fortalecimento que vimos foi a da aristocracia rural, o coronelismo, que antes detinha o poder de maneira informal aonde o Poder Imperial não chegava. Assim, na retomada da concepção do Estado-Nação Brasileiro, o liberalismo ocupa lugar de destaque.

A grande idéia liberal da Independência é contraditória à montagem da estrutura propriamente dita, com características do “particularismo do liberalismo nacional” (WOLKMER, 2005).

A burguesia é quem originalmente traz o discurso do liberalismo (econômico, político, modernidade jurídica), porém no Brasil, novamente – e não por acaso – de modo similar ao que aconteceu em Portugal (cujo liberalismo é fruto da monarquia e do jogo de classes), este foi trazido pelos aristocratas.

O poder local era mais forte que o Poder Central e, de fato, a abertura a uma concepção essencialmente liberal era um processo gradativo, pois implicava diretamente na perda de controle dos coronéis, o fim da escravidão e em uma nova concepção de estrutura governamental.

Pelo contrário, com a Independência houve a formalização, por meio da montagem da estrutura burocrática e gerencial do Estado, do que antes era informal: o coronelismo, expressão do caudilhismo, anteriormente citado.

Alguns o contrapõem dizendo que o liberalismo foi um pensamento hegemônico no Brasil (VIANNA, 1996), mas com características próprias, os elementos liberais eram efetivos na prática com a montagem de um Estado de Direito no Brasil e uma constituição em 1824 e em seguida código penal, com divisão dos poderes, igualdade formal, estruturação judicial. São conquistas limitadas pelo contexto social.

Com a presença dos coronéis e a ausência da administração pública nas colônias portuguesas prevaleceu o patrimonialismo, onde o privado tem preferência sobre o público. Constituiu-se a elite de poder informal.

Para Wolkmer (2005), a falta de uma revolução burguesa no Brasil afetou de maneira definitiva a possibilidade de desenvolvimento de uma ideologia liberal no país, ficando limitando a uma necessidade de reordenação do poder nacional e da dominação das elites agrárias.

Deste modo, com a independência ocorre a legitimação do poder informal. O coronel passa a ter o poder formal. O patrimonialismo tem posição frontal na montagem do estado brasileiro, mantendo em muito a estrutura portuguesa.

Assim, o processo de surgimento do estado brasileiro é diferente da formação dos estados europeus. No Brasil, ocorre a estadania (responder ao Estado Brasileiro) veio antes da cidadania propriamente dita (WOLKMER, 2005).

Segundo Carvalho (2007, p.26), parte da elite brasileira acreditou até o último momento ser possível uma solução que não implicasse a separação completa de Portugal. Assim, segundo o autor

a principal característica política da independência brasileira foi a negociação entre a elite nacional, a coroa portuguesa e a Inglaterra, tendo como figura mediadora o príncipe D. Pedro. Do lado brasileiro, o principal negociador foi José Bonifácio, que vivera longos anos em Portugal e fazia parte da burocracia da metrópole. Havia sem dúvida participantes mais radicais, sobretudo padres e maçons. Mas a maioria deles também aceitou uma independência negociada. (Carvalho, 2007, p.26)

Complementando este raciocínio a respeito da fragilidade da construção cidadã no Brasil, Faoro (1994) afirma que na República o ciclo se fecha: o Antigo Regime reformista assume, com o rótulo de Liberalismo vigente, oficial. Para ele, o liberalismo teve uma base social definida, embora não compacta. Não contou com a burguesia industrial (já que esta era inexistente), mas sofreu fortes influências do movimento industrial exterior. Este, aqui, conviveu com o escravismo, foi articulado à descolonização e não logrou êxito em organizar o Estado por carência estrutural e pela deficiência de uma consciência nacional real.

O tipo de modernização implementada não era para favorecer as camadas baixas, médias ou burguesia crescente, e sim para manter as bases da aristocracia. Reflexo disso é a distância entre a promulgação do Código Comercial e o Código Civil Brasileiros: o primeiro data de 1850 e o segundo, que serviria para determinar as bases das relações entre indivíduos e sociedade no plano dos direitos civis, só veio a nascer em 1916 (WALD, 2004).

A ausência do modelo clássico de Liberalismo, considerando-se deste modo que houve um liberalismo à moda brasileira, estagnou uma movimentação política e, segundo Faoro (1994) impediu a emancipação, como classe, da indústria nacional.

Ainda segundo Faoro (1994, p.47):

O Liberalismo, ao se desenvolver autenticamente, poderia, ao sair da crisálida da *consciência possível*, ampliar o campo democrático, que lhe é conexo, mas pode ser-lhe antagônico. Por meio da representação nacional — que é necessária ao Liberalismo — amplia-se o território democrático, e participativo, conservando, ao superar, o núcleo liberal.

Para ele, caso o liberalismo tivesse seguido seu “curso natural”, nos moldes do restante da Europa, seria possível chegar a um ponto em que o que fosse democrático pressupusesse o espaço dos direitos e garantias liberais, ampliáveis socialmente e todos os outros movimentos sociais ou propostas de regime como o socialismo, numa fase mais recente, partiriam de um patamar democrático, de base liberal, como valor permanente e não meramente instrumental.

O Estado seria outro, “não o monstro patrimonial-estamental-autoritário” que está vivo na realidade brasileira (FAORO, 1994, p.47).

Pinheiro et al. (2006) apontam que já no período da Primeira República, mantinham-se falsas expectativas imputadas à antiga Classe Média (composta pela pequena produção, pequeno comércio, prestadores de serviços, profissionais liberais e servidores do Estado) que deveria ter vocação democrática irresistível.

Contudo, de maneira diversa do que ocorreu em outros países da América Latina, do período compreendido entre o final do século XIX e a Primeira Guerra Mundial, este não foi o posicionamento da Classe Média brasileira. Não sem razão. A primeira das expectativas em relação à atuação democrática e transformadora reside na vocação de “oposição às classes dominantes”. Esta não foi possível de ser alcançada dada a inexistência de uma ideologia distinta da aristocracia rural. A segunda seria a “abertura das classes médias para a industrialização”. E o último destes “mitos” construídos em torno da classe média é o “civilismo”, que na verdade se manifestou como uma nova configuração das forças oligárquicas.

O Brasil traçou sua caminhada liberal e política iniciando sem revolução camponesa, sem uma burguesia ascendente, sem indústrias de base e firmando o poder local dos coronéis como força motriz do poder e da política local. Sua experiência na Primeira República não firmou pilares para uma consistente mudança da lógica social estabelecida e é reflexo do processo de reformismo que tomou o lugar da revolução.

O reformismo no lugar da revolução traz sérias conseqüências, como adverte Santos

Enquanto mudança social normal, **o reformismo não é pensável sem o contraponto da mudança social anormal, ou seja, da revolução. Aliás, o mesmo vale para a revolução.** A análise das grandes revoluções modernas mostra que todas elas recorrem ao reformismo como condição do seu êxito e consolidação. De facto, uma vez ocorrida a ruptura revolucionária, as primeiras medidas dos novos poderes foram invariavelmente as de se protegerem contra a eclosão de novas revoluções para o que recorreram à lógica reformista da repetição e melhoria. Retrospectivamente, pois, as revoluções têm sido sempre o momento inaugural do reformismo enquanto o reformismo só faz sentido político enquanto processo pós-revolucionário. Mesmo quando o seu objectivo é prevenir a eclosão da revolução, a sua lógica opera por antecipação da situação pós-revolucionária (SANTOS, 1998, p.1, grifo nosso).

Assim, os ideais liberais de igualdade de condições, individualismo e liberdade deram lugar ao patrimonialismo e uma frágil constituição estatal. Isto porque, sem revolução não se pode falar em quebra do Antigo Regime e sem burguesia, no contexto aqui narrado, não haveria revolução. Apenas uma reforma, o que efetivamente ocorreu.

Desta maneira, conclui-se que os ideais liberais foram adaptados à particular realidade brasileira, de modo que a constituição da sociedade civil e de um legítimo Estado Nacional, tal qual apregoado como fim maior das revoluções burguesas, foi alijado.

2.5.2 A Influência Liberal

Após o levantamento teórico e amplo sobre a formação do Estado de Direito, os modelos alemão e francês, a influência do liberalismo no modo de se pensar e implantar o Estado de Direito e a relação deste com os direitos fundamentais, adentra-se em outra fase deste trabalho, enfocando a realidade brasileira.

Este capítulo buscará traçar um breve panorama sobre a entrada do movimento liberal no Brasil, dentro do recorte econômico e político, identificando de que modo este momento foi determinante na construção do Estado brasileiro.

Importante recordar que o Brasil não passou pela transformação oriunda da ascensão e tomada do poder pela burguesia. Na Europa Ocidental e em outros países da América Isso porque, o fundamento do nascimento das burguesias foi o processo natural de industrialização, que levava à possibilidade de trânsito entre as classes econômicas.

O Estado Brasileiro, porém consolidou-se em uma economia proeminentemente agrária, sem indústria de base e com uma diminuta aristocracia que ansiava pelos padrões europeus de consumo e por isso os importava (CARVALHO Et al., 2007).

Sem um consistente processo de industrialização, às portas das revoluções burguesas em todo o mundo e com a pressão inglesa pela abertura dos mercados e a abolição da escravatura como imposição para aumentar a competitividade, evidenciou-se no Brasil um substituto da burguesia no processo liberal: a aristocracia. A ela interessavam as benesses desta nova proposta, mas sem abrir mão dos privilégios do modelo que era vigente: a concentração agrária e o regime escravagista.

Como a aristocracia já havia se consolidado no poder e via no processo de independência (e posteriormente de República) uma necessária estratégia comercial internacional, efetivamente não houve uma revolução no país, apenas a consolidação do sistema vigente. É o que Vianna (1996, p.01) assevera ao afirmar que

no Brasil nunca houve, de fato, uma revolução, e, no entanto, a propósito de tudo fala-se dela, como se a sua simples invocação viesse a emprestar animação a processos que seriam melhor designados de modo mais corriqueiro. Sobretudo, aqui, qualificam-se como revolução movimentos políticos que somente encontraram a sua razão de ser na firme intenção de evitá-la, e assim se fala em Revolução da Independência, Revolução de 1930, Revolução de 1964, todos acostumados a uma linguagem de paradoxos em que a *conservação*, para bem cumprir o seu papel, necessita reivindicar o que deveria consistir no seu contrário — a revolução. Nessa dialética brasileira em que a tese parece estar sempre se automeando como representação da antítese, evitar a revolução tem consistido, de algum modo, na sua realização.

Assim, neste país que desconhece a revolução, e que provavelmente jamais a conhecerá, ela não é uma idéia fora do lugar, como não o foi o liberalismo que inspirou a criação do seu Estado-nação.

Ainda para Vianna (1996), estas elites econômicas e políticas do novo Estado, eram fundamentais no controle de duas variáveis fundamentais para sua manutenção: território e população.

Para Florestan Fernandes (1975), o Estado que nasce da Independência invocando o liberalismo e modelando as suas instituições políticas, intensifica a escravidão, fazendo dela o suporte da restauração que realiza quanto às estruturas econômicas herdadas da Colônia, afasta os ideais originários das revoluções burguesas: igualdade de condições e supremacia da liberdade.

Contudo, é preciso cautela ao se pode afirmar que a falta de um consistente movimento burguês revolucionário é a única razão do fortalecimento das elites

locais e da falta de mobilidade social que culminou com a apatia política e a configuração atual do Estado Brasileiro.

Costurando com o viés político do liberalismo, com o qual está intimamente ligado, na decomposição dos Estados coloniais surge o caudilhismo, fenômeno apontado por Pinheiro (1995) como movimento proveniente das oligarquias regionais que se consolidam como novos líderes, em substituição ao poder da metrópole, oferecendo proteção àqueles que se colocam sobre sua tutela.

À medida que se consolidam os processos de independência, as elites locais ganham mais espaço no controle do sistema econômico, influenciando a política econômica de acordo com seus interesses, que passam a ser chamados de nacionais.

Ainda segundo Pinheiro (1995), esses oligarcas são a pedra fundamental dos nascentes Estados latino-americanos, que, como primeira função, recebem a tarefa de garantir a independência política e as fronteiras delimitadoras dos territórios recém-libertados contra as oligarquias vizinhas.

Aqui no Brasil, este fenômeno foi chamado historicamente de coronelismo e carregou grandes conseqüências na política, demonstrando que as duas esferas são interligadas e interagem de maneira complexa.

Conforme aponta Carvalho et al. (2007), o coronel era o comandante máximo da Guarda Nacional (substituta das ordenanças da época colonial e criada em 1831), que não era paga pelo Estado, nem tampouco fazia parte da burocracia oficial. Assim, os coronéis se transformaram em importantes atores políticos locais. Com a chegada do federalismo, os governadores passaram a precisar dos coronéis para se firmar localmente, já que as eleições populares passaram a ser a forma de acesso ao poder. Desta forma, foi firmado o pacto entre governos e coronéis, entregando nas mãos dos coronéis os cargos políticos locais.

No melhor estilo patrimonialista, o poder do Estado se aliava ao poder privado dos proprietários, sustentando-se os dois mutuamente, em detrimento da massa dos cidadãos do campo e das cidades que ficava à margem da política (CARVALHO et al., 2007).

Além disso, do ponto de vista da administração pública as idas e vindas da família real trouxeram grande impacto na forma em que o estamento burocrático e os serviços públicos se constituíram.

Tivemos, então, de improvisar quadros e práticas de administração pública para substituir a burocracia que havia voltado para Portugal. Como o único modelo conhecido era o da sufocante prática cartorial típica da administração portuguesa, não é de se estranhar que tenhamos desenvolvido um código genético administrativo muito parecido com o Almanaque de Lisboa, que era o roteiro básico da burocracia lusitana. (CASTOR, 2004, p.50, grifo nosso).

Este quadro aliado ao formalismo e à legitimação das elites locais reforça e perpetua o prestígio destas e dos grupos dominantes, atrasando o processo de redução das disparidades e eliminação de privilégios (CASTOR, 2004, p.57), com reflexos na formação do governo e do exercício democrático.

Governos exercidos sucessivamente por estas elites (situação que permanece até hoje em muitos rincões do país), criaram uma cultura de resistência à mudança e de dificultar o exercício da cidadania dos que não pertenciam a estes pequenos grupos.

Estes elementos influenciaram a construção democrática que por aqui tivemos.

2.5.3 Cidadania, Participação Popular e Governo

Para Faoro (1994), as reformas do estado eram idealizadas de forma a não permitir a participação popular. A anomalia desse liberalismo não era a convivência com a escravidão, mas o foco do sistema constitucional, posto no Estado, e não no indivíduo, em seus direitos e garantias.

Na constatação de Holanda (1984, p.9-11) é possível identificar a resposta à fragilidade da construção democrática neste período:

Nas nações ibéricas, à falta dessa racionalização da vida, que tão cedo experimentaram algumas terras protestantes, o princípio unificador foi sempre representado pelos governos. Nelas predominou, incessantemente, o tipo de organização política artificialmente mantida por uma força exterior, que, nos tempos modernos, encontrou uma das suas formas características nas ditaduras militares [...] Por isso mesmo que, rara e difícil, a obediência aparece algumas vezes, para os povos ibéricos, como virtude suprema entre todas.

Ficou sedimentado que somente participariam ativamente do processo de construção do Estado brasileiro aqueles que detivessem altos padrões

econômicos, com forte influência dos oligarcas locais, que substituíram a burguesia no processo de revolução passiva brasileira.

Assim, percebem-se claramente os reflexos do liberalismo na construção social e estrutural do Estado brasileiro, mesmo que tardio e de modo não-convencional.

Por um lado, para as classes à margem do centro decisório (população mestiça, negra e despossuída) o liberalismo implicava na efetivação da igualdade e transformação da ordem social. Mas para aqueles que participavam diretamente do movimento da independência em 1822, o liberalismo significava a eliminação dos vínculos coloniais. Assim, seria um movimento de política externa, conservando a dominação interna, sem reordenar as estruturas de produção e os arranjos sociais, mantendo o sistema escravocrata e a economia de exportação (WOLKMER, 2005).

Do ponto de vista da participação popular e da consolidação de um modelo de administração pública, sequer era possível falar em controle social.

Ironicamente, o exercício dos direitos políticos era considerado muito liberal para os padrões da época. O voto era obrigatório a todos os homens com 25 anos ou mais e renda mínima de 100 mil-réis³ e o voto era facultativo a escravos libertos nas eleições primárias (CARVALHO, 2007, p.29). A participação nos sufrágios era considerada alta, se comparada com os demais países.

Porém, o processo percorrido por estas eleições e quem efetivamente ocupava o poder são o grande contra-senso a este cenário que aparentemente possibilitava uma saudável construção democrática estatal. A falta de participação no processo de independência, o analfabetismo (que segundo Carvalho (2007, p.32) atingia mais de 85% dos votantes) e o longo período de colonização esvaziaram o debate político e por consequência qualquer tipo de controle social sobre os atos da administração pública.

A alternância no poder concentrou-se então nas mãos das elites (as mesmas que negociaram o processo de independência), que construíram o aparelho burocrático de modo a garantir o patrimonialismo, o formalismo e a manutenção de seus interesses.

³ Carvalho aponta que a limitação da idade comportava exceções (21 anos para chefes de família, oficiais militares, clérigos, empregados públicos) e a limitação da renda não pode ser considerado excludente, pois a maioria da população tinha esta renda. Como exemplo, aponta o autor que em 1876 o menor salário do serviço público era 600 mil-réis (2007, p.30).

O chefe político local não podia perder as eleições. A derrota significava desprestígio e **perda de controle de cargos públicos**, como os de delegados de polícia, de juiz municipal, de coletor de rendas, de postos na Guarda Nacional. Tratava então de mobilizar o maior número possível de dependentes para vencer as eleições (CARVALHO, 2007, p.33, grifo nosso).

Durante o restante do processo histórico da República, o processo político manteve o mesmo ritmo e tendência.

Com a Primeira República, que perdurou até a Revolução de 1930 não foi diferente. O processo de instalação da República não contou com a participação popular, que tomou conhecimento após sua concretização e o coronelismo (com seus votos de cabestro, práticas eleitorais duvidosas e o exercício da imposição do poder econômico de uns sobre os outros) ganhou mais força do que nunca. De acordo com Carvalho (2007, p.56), o coronelismo não era apenas um obstáculo ao livre exercício dos direitos políticos; ele impedia a participação política porque negava os direitos civis.

A Revolução de 1930 igualmente foi motivada por interesses oligárquicos e foi fruto do impacto da crise econômica de 1929.

Com um golpe de Estado (novamente a presença democrática foi alijada), iniciou-se a Era Vargas, que perdurou quinze anos, considerando seu retorno ao poder pelo voto. A garantia de direitos sociais (trabalhistas e previdenciários) foi um grande avanço, porém esta conquista não pode ser considerada ignorando a violação da liberdade e dos direitos políticos. Vargas a fez com base na cooptação de lideranças políticas e de classe, ferindo os princípios democráticos e da participação.

Conforme bem observa Carvalho:

Se os direitos sociais foram implantados em períodos ditatoriais, em que o Legislativo ou estava fechado ou era apenas decorativo, cria-se a imagem, para o grosso da população, da centralidade do Executivo. O governo aparece como o ramo mais importante do poder, aquele do qual vale a pena aproximar-se (...) Essa orientação para o Executivo reforça longa tradição portuguesa, ou ibérica, patriotismo. O Estado é sempre visto como todo-poderoso, na pior hipótese como repressor e colaborador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e fatores. A ação política nessa visão é, sobretudo orientada para a negociação direta com o governo, sem passar pela medição da representação.

Essa cultura orientada mais para o estado do que para a representação é o que chamamos de “estadania”, em contraste com a cidadania (CARVALHO, 2007, p.221-222).

Entre seus sucessores expressivos estão Juscelino Kubitschek e Janio Quadros, estes sem grandes reflexos do ponto de vista do fortalecimento de instâncias democráticas, de participação e representação.

Em 1964 veio a ditadura militar perdurando até 1985. Somente a partir daí um novo momento de reconstrução política e democrática se iniciou.

Percebe-se que o processo de construção política sempre considerou os interesses oligárquicos e o amadurecimento democrático não ocorreu no mesmo ritmo. Nos dizeres de Castor:

A ação (ou a inação) estatal foi decisiva para construir a sociedade industrial de massa que somos, mas ao mesmo tempo influenciou negativamente a competitividade de nossa economia, perpetuou a desigualdade, criou castas e nichos de privilégios e privilegiados e empurrou o grosso da população para um Brasil muito diferente daquele que existe na superfície das aparências. Uma peculiar combinação entre um Estado distanciado da nação, uma burocracia transcendente, uma população tolerante e uma elite imobilista e retrógrada resultou em uma sociedade profundamente formalista, em que aparências e realidades estão em profunda e permanente contradição (CASTOR, 2004, p.21).

Inevitavelmente, esta construção gerou reflexos na estruturação dos governos que assumiram a gestão deste novo Estado. Neste sentido, é importante diferenciar a figura do governo com a instituição estatal.

Gross caracteriza governo como

o grupo de pessoas que exerce a autoridade e controla o poder físico sobre o Estado e os habitantes. O governo usa o poder do Estado para manter a ordem ou simplesmente manter-se no Poder (GROSS, 1998, p.9)⁴.

O Estado é uma ficção jurídica, ou como prefere Bresser-Pereira, é uma instituição. É Estado-nação quando se relaciona com os demais Estados, com características como soberania e controle do território.

É a instituição que organiza a ação coletiva dos cidadãos de cada Estado-nação, através da constituição nacional, e de todas as demais instituições legais ou jurídicas que cria ou legitima, e que fazem parte constitutiva do próprio (BRESSER-PEREIRA, 2005, p.1).

Por ter esta característica fictícia, o exercício do poder regulatório e coercitivo é feito por meio justamente do governo (não em sentido estritamente

⁴ "Government is a group of people who exercise authority and control physical power over the state and inhabitants. The government uses the power of the state to maintain order within the state or simply to maintain itself in power."

executivo, mas também por meio de atividades legislativas e do controle jurisdicional).

Assim, quando se fala da relação entre Estado e organizações da sociedade civil, evidentemente está se falando da relação entre o modo como o Estado se concretiza, o governo.

3 CONCEITUAÇÃO DE SOCIEDADE CIVIL

A expressão "sociedade civil" remete aos filósofos europeus dos séculos XVII e XVIII, tais como Hobbes e Rousseau, que estabeleceram de Contrato Social e a vincularam ao conceito de cidadania. A sociedade regida pelas leis seria diferente da condição "primitiva" de independência e saciamento de paixões e necessidades. *Societas civilis*, portanto, era a representação da ruptura com a *societas naturalis*. Nascia o corpo político no qual liberdade e razão deveriam conciliar-se (FERNANDES, 1994).

Bobbio aponta que a concepção de "sociedade civil" de tradição oitocentista nasceu de uma definição negativa, muito mais do que uma concepção positiva. Ou seja, dentro desta lógica, adotada pelos tratados de direito público e de Teoria Geral do Estado em todo mundo ocidental, a sociedade civil é vista como "conjunto de relações não reguladas pelo Estado, e portanto, como tudo aquilo que sobra uma vez bem delimitado o no qual se exerce o poder estatal" (BOBBIO, 2007, p.34).

Ainda sim e dentro deste contexto, propõe o autor três acepções que estabelecem este contraponto entre sociedade civil e Estado: identificação deste "não-estatal" com o "pré-estatal", com o "anti-estatal" ou com o "pós-estatal".

No caso da identificação da sociedade civil como "pré-estatal", implica no reconhecimento de que antes do Estado assumir esta configuração e adotar a doutrina jusnaturalista, desde sempre existem diversas formas de associação entre indivíduos. Nestas formas de associação, o Estado até exerce algum tipo de regulação externa, mas não interfere na esfera privada dos interesses destes indivíduos.

Na identificação como “anti-estatal”, para Bobbio a sociedade civil assume contornos de espaço onde nascem, se articulam e se fortalecem os chamados “contra-poderes”, que buscam alterar as relações de dominação vigentes. Seria o espaço onde grupos, das mais diversas instâncias, lutam pelo aumento de poder político, econômico e social. Assevera Bobbio que neste viés, corre-se o risco de aumentar a conotação axiologicamente negativa, denotando a sociedade civil como fator de desagregação.

A terceira acepção traz o caráter cronológico da primeira e axiológico da segunda, representando o ideal de uma sociedade sem Estado, com inspirações nas idéias de Gramsci.

O autor propõe um outro conceito de sociedade civil, não mais de caráter negativo, colocando a sociedade civil como o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão. (BOBBIO, 2007, p.35). E ainda complementa:

Nas mais recentes teorias sistêmicas da sociedade global, a sociedade civil ocupa o espaço reservado à formação das demandas (*input*) que se dirigem ao sistema político e às quais o sistema político tem o dever de responder (*output*): o contraste entre sociedade civil e Estado põe-se então como contraste entre quantidade e qualidade das demandas e capacidade das instituições de dar respostas adequadas e tempestivas (BOBBIO, 2007, p.35).

A manifestação da sociedade civil enquanto Terceiro Setor e a dinâmica de sua relação com o Estado é objeto do próximo item deste estudo.

3.1 O ESTADO, O MERCADO E AS RELAÇÕES SOCIAIS – VISÃO CONTEMPORÂNEA

3.1.1 Contexto Atual: A Sociedade Centrada no Mercado

Ramos (1981) inicia sua obra “A nova ciência das Organizações” lembrando que o mercado⁵, atualmente direcionador de indivíduos, famílias, organizações e nações, já foi tido como um espaço físico delimitado onde ocorriam trocas e negócios eram realizados. Por conta disso, deveria permanecer apenas dentro daquele espaço físico delimitado e fundamenta sua teoria nos autores clássicos. Tanto Aristóteles quanto Platão e São Thomas concluem que a limitação do espaço físico das práticas comerciais seria importante para preservar o bom caráter da comunidade.

Contudo, o processo histórico demonstra que o mercado, antigamente apenas mais uma dimensão da convivencialidade humana, passou a ocupar o eixo central das relações sociais. Do início da era moderna, passando pelas políticas expansionistas européias, revolução industrial e econômica, prevalência do capitalismo como sistema e o *boom* tecnológico pós-segunda guerra mundial, é possível perceber que os espaços coletivos deram lugar ao individualismo e a um novo modelo de pensar a relação entre os indivíduos.

Nas sociedades pré-industriais as organizações formais (como ou Estado ou instituições de mercado) tinham menor ou quase nenhuma participação no processo de socialização do indivíduo, pois este era formado por uma educação e cultura que lhes davam os valores do correto comportamento. A característica de forte participação da socialização do cidadão pelas organizações econômicas é típica da sociedade industrial, centrada no mercado (RAMOS, 1981, p.92).

⁵ Entendido aqui como “a instituição social na qual as pessoas trocam livremente mercadorias (bens, recursos e serviços), em geral usando como meio o dinheiro, o mercado pressupõe uma divisão social do trabalho e a propriedade privada dos meios de produção. A natureza do sistema de mercado tem sido objeto de muitos debates no decorrer do século XX, com respeito tanto ao papel teórico do mercado na coordenação da atividade econômica quanto à possibilidade prática de melhorar o sistema de mercado através de políticas monetárias e fiscais do governo ou de planejamento econômico totalmente abrangente. (PRYCHTKO *in* Dicionário do Pensamento Social do Século XX, 1996, p.459)

Com as mudanças trazidas pela modernidade, especialmente nos campos do pensamento econômico e político, a lógica de sustentação da sociedade mudou. O padrão imposto pela economia de mercado tornou-se a dimensão norteadora das relações sociais e expandiu-se de tal forma na era industrial que deu surgimento a um novo rótulo para o Homem, o *homo economicus* (Ramos, 1981). Especialmente após a experiência dos neoclássicos⁶, a economia acaba por se tornar o eixo condutor das relações sociais.

Contudo, Veronese (2004, p.66) ainda identifica a presença neste contexto de uma

demanda por uma sociabilidade de convivialidade e de uma política de direitos onde direitos coletivos e individuais se reforcem, não se canibalizem como acontece freqüentemente. Uma cidadania cultural apropriada a partir da disputa entre princípios de igualdade (cidadania) e diferença (identidade cultural) exige o fomento da convivialidade entre as diferenças.

Veronese (2004, p.67) ainda ressalta que a desmercadorização da instância produtiva e distributiva faz-se necessária para a desmercadorização e socialização da esfera econômica e da vida em geral, pois o problema moderno da opressão, exploração e alienação está vivamente presente, embora assuma diferentes configurações na contemporaneidade.

Bauman (2003) aponta que dois aspectos aceleraram perda do sentido comunitário na esteira da modernidade: o primeiro é a visão burguesa de mundo que proclama o prazer ou a felicidade como propósito supremo da vida (suprimindo os obstáculos éticos a esta busca), gerando individualismo, o colapso de grupos de referência social. O segundo é fruto do primeiro: o crescimento selvagem da desigualdade social.

Na maior parte de sua história, a modernidade foi uma era de “engenharia social” em que não havia crença na emergência e na reprodução espontânea da ordem comunitária. Com o desaparecimento das instituições auto-regenerativas da

⁶ A escola de economia neoclássica, principal escola de pensamento econômico do século XX, levanta a hipótese de que o sistema de mercado funciona como um mecanismo que tende a um equilíbrio econômico geral no qual todas as ofertas e demandas de bens e serviços escassos são perfeitamente coordenadas. Em vez de encarar o mercado como anárquico, cheio de conflitos e inerentemente sujeito a crises, os economistas neoclássicos tendem a explicar os mercados de forma estática, newtoniana, como se todos os participantes dele (produtores, consumidores, operários) dispusessem de plena e completa informação e fossem guiados por preços que igualam as ofertas de mercado com as demandas. (idem, ibidem)

sociedade pré-moderna, a ordem possível passou a ser aquela guiada pela razão (BAUMAN, 2003, p.29).

É preciso ressaltar que a lógica das relações econômicas foi drasticamente alterada com a Revolução Industrial, que possibilitou o crescimento de economias de consumo de massa, mudanças nas relações de trabalho e do capital. Com isso, o restante das relações sociais e comunitárias (entre indivíduos, grupos sociais e com o próprio Estado) foram também alteradas, passando a considerar esta nova agenda de necessidades, com o crescimento dos agrupamentos humanos nos meios urbanos.

Zolo traça um paralelo entre o crescimento da economia de mercado e o tratamento dado pelo Estado de Direito aos titulares dos direitos subjetivos:

A partir da Revolução Industrial, foi se instaurando paulatinamente na Europa, entre o reconhecimento dos direitos, de um lado, e as instâncias gerais de um sistema político-jurídico correlato à economia de mercado de outro. No decorrer desse acontecimento secular, “o Estado de Direito” abriu-se progressivamente ao reconhecimento formal de uma série de sucessivas “gerações” de direitos, até assumir as faces daquilo que foi chamado de “Estado constitucional” e depois, de “Estado social” ou “Estado do bem-estar” (*Welfare State*) (Zolo, 2006, p.166).

Na medida em que o Estado se rendeu aos apelos de uma sociedade centrada no mercado, enfraqueceu-se. As novas configurações mundiais tiraram dos governos locais o papel de destaque nos processos decisórios. Em seus lugares, as grandes corporações (multi e transnacionais), que não conservam nenhum tipo de sentimento de pertença ou nacionalismo, passaram a ditar as regras do jogo, condizentes com a lógica neoliberal (DUPAS, 2003, p.13).

Morales (1998, p.117) nota que a partir da crise econômica mundial da década de 70, a crise do Estado contemporâneo passou a se manifestar com clareza em três aspectos: crise fiscal, de governabilidade e governança. Ao longo dos anos 80, poucos recursos de um lado e muitos compromissos de outro trouxeram à reflexão de que o modelo de provisão estatal de serviços públicos não acumulava mais capacidade de resposta às necessidades sociais. As políticas públicas de bem-estar social eram financiadas com fundos públicos, que passaram a cobrir outros déficits causados pela crise fiscal.

O mercado não precisou mais do Estado para garantir o capital, apenas para regulá-lo internamente, até a recente crise iniciada em 2008, onde os Estados

Nacionais foram fundamentais para evitar a quebra de diversos segmentos na economia e para assegurarem a sobrevivência de moedas e mecanismos de funcionamento dos mercados. Estaríamos diante de uma nova configuração das relações estatais com os mercados? Só o tempo dirá.

Na América Latina, por outro lado, a sociedade civil passou por um processo de fortalecimento, especialmente a partir da década de 80 com a redemocratização dos países latino-americanos. No Brasil, a sociedade civil teve forte papel na abertura política e, por meio da capilaridade que tinham, mobilizaram juntamente com sindicatos, partidos políticos e movimentos de classe a campanha pelas eleições diretas.

3.1.2 O Brasil Pós-reforma Administrativa na Década de 90

Em 1995, teve início no Brasil a Reforma da Gestão Pública, também chamada de Reforma Gerencial do Estado a partir da publicação do Plano Diretor da Reforma do Estado, posteriormente transformado na Emenda Constitucional nº 19.

Capitaneada pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser - Pereira, a Reforma buscou o desengessamento da máquina estatal por meio da descentralização dos serviços e busca de modelos de gestão focados em resultados, conforme consta em sua própria Exposição de Motivos (BRESSER-PEREIRA, 1995, p.2, grifo nosso).

Hoje, a crítica à administração burocrática tradicional prescinde das divisões político-ideológicas: questiona o Estado tutelador, executor direto e onipresente, mas ineficaz no seu desempenho, prisioneiro de estruturas burocráticas verticalizadas e orientadas pela cultura do controle, do formalismo e do tecnicismo burocrático. **O novo Estado que desejamos será orientado pelo modelo da Administração Gerencial, mais ágil, flexível, com ênfase na eficiência, redução de custos, gestão flexível, participação e controle sociais.**

O modelo adotado até o final do Governo Fernando Henrique Cardoso foi o da Administração Gerencial orientada pela busca da eficiência, da eficácia e da qualidade dos serviços públicos, de perfil claramente liberal. A proposta era uma Administração Pública inovadora, com novos formatos organizacionais e

institucionais, mais ágeis e flexíveis e substituição dos controles formais pela avaliação de resultados (BRESSER-PEREIRA, 1995, p.3).

São frutos da Reforma: as Agências Reguladoras, como a ANEEL (Lei Federal 9427/1996), as Agências Executivas (Lei 9649/1998), a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e a Lei das Organizações Sociais (Lei 9637/1998). Na esteira da descentralização, também surge a qualificação como OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei 9790/99), que permite a elaboração de Termos de Parceria com o Poder Público.

Ainda, segundo Bresser-Pereira (1997) eram quatro os aspectos básicos nesta reconstrução do Estado: a delimitação de sua abrangência institucional e os processos de redução do tamanho do Estado; a demarcação de seu papel regulador e os processos de desregulamentação; o aumento de sua capacidade de governança; e o aumento de sua governabilidade. Em todos eles, o objetivo não era enfraquecer o Estado, mas fortalecê-lo.

Na condução do Plano Diretor de Reforma do Estado, considerou-se a crise brasileira como uma crise do Estado, da estratégia estatizante e do modelo de “administração pública burocrática”. Como resposta a este esgotamento, foi proposto o conceito de “administração pública gerencial”, permeado pela eficiência e qualidade, de modo descentralizado e com foco no cidadão (Falconer, 1999, p.14)

Para Castor (2001, p.22), apesar de fundadas críticas a respeito do processo de privatização e do destino dado aos recursos com ele obtidos, o país experimentou significativos avanços em termos de ampliação de sua capacidade produtiva em todos os setores privatizados.

Contudo, conforme observa Souza (2008):

A Reforma do Aparelho Estatal foi mantida pelo governo central nos anos subseqüentes, no entanto não foi uma reforma drástica e suficientemente densa capaz de ensejar modificações substanciais no patrimonialismo burocrático brasileira, nem tampouco na estrutura política bacharelesca e no coronelismo social (SOUZA, 2008, p.88)

Patrimonialismo e burocracia, conceitos teoricamente antagônicos, pois formas de dominação distintas, mas que assumem no Brasil um significado muito forte. **Entrelaçadas na cultura e no ideário brasileiro, a burocracia e a dependência do poder coíbem o exercício da democracia e subjuga a vontade popular, estratificando cada vez**

mais o patrimonialismo em nossa sociedade (SOUZA, p.89-90, (grifo nosso).

Contudo, a reforma não conseguiu alterar nas bases a relação do serviço público com a sociedade, em especial neste caso, com a sociedade civil.

Existe uma clara diferenciação entre reforma gerencial do estado e uma mudança de comportamento dos servidores. A reforma não incluiu em sua agenda formação que propiciasse novas experiências e um novo modo de considerar suas funções com impacto nas relações sociais. Ao contrário, gerou um esvaziamento do quadro daqueles que eram mais qualificados, achatou os salários e gerou uma onda de desestímulo que acabou por sucatear o que já estava condenado: as instâncias de base do serviço público, que foram ainda mais permeadas pela cultura burocrática, desmotivada e pouco eficiente (CASTOR, 2004).

Percebeu-se, igualmente, um aumento das expectativas e responsabilidades depositadas pelas Políticas Públicas ao Terceiro Setor.

Conforme comenta Castor (2004, p.137):

As coisas ficam bem mais complexas quando se leva em consideração que o Estado não age, apenas, através de organizações convencionais e permanentes: milhares de organizações *ad hoc* foram sendo criadas ao longo do tempo, sob as mais diferentes denominações e formatos jurídicos, como as que derivam de convênios e outros ajustes, Organizações Não Governamentais que operam com apoio e financiamento (muitas vezes integral) do poder público, fundações e associações privadas que cumprem atividades paralelas ou complementares às do Estado e assim por diante.

É visível o crescimento do Terceiro Setor neste período, tanto em tamanho e estrutura administrativa, como na quantidade das organizações. E não é por acaso. De um lado um impulso oriundo do Setor Público, que enxergou nas organizações parceiros essenciais neste novo molde gerencial. De outro, houve o fortalecimento natural da sociedade civil pós-abertura política influenciado pelo novo olhar mundial tendente às considerações das questões sociais.

Na expressão de Dowbor (2007, p.7) esta é uma transformação profunda

No decorrer de meio século, passamos de uma visão filantrópica, de generosidade assistencial, de caridade, de um tipo de bálsamo tranquilizador para as consciências capitalistas, para a compreensão de que a área social se tornou essencial para as próprias atividades econômicas. Esta mudança profunda de enfoque foi positiva.

3.2 TERCEIRO SETOR NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM O ESTADO

Conforme estudo nosso anteriormente realizado (NOVAK; CASTOR, 2007), a participação da sociedade civil organizada por meio de associações, obras de caridade, filantropia ou movimentos para educação, saúde e garantia de direitos é contemporânea ao nascimento do Estado brasileiro e paulatinamente foi tomando corpo como um segmento da sociedade, ao lado do Estado e do mercado. Abaixo segue o levantamento realizado sobre a origem das organizações no Brasil e a incorporação da denominação “ONG”.

Outrora, forte era a presença das obras capitaneadas pela Igreja Católica, como as Santas Casas de Misericórdia ou a famosa “roda dos enjeitados” em igrejas e conventos, onde bebês eram deixados por suas mães anonimamente para adoção. Doentes, pobres e abandonados eram objeto da preocupação e da caridade da Igreja e de distintas senhoras que se empenhavam em angariar fundos em eventos beneficentes.

Foi no Estado-Novo de Getúlio Vargas, considerado o ícone do populismo por alguns, e denominado “pai dos pobres” por seus correligionários, que o Estado Brasileiro incorporou a questão social mais enfaticamente e movimentos sociais se fortaleceram, em especial o sindicalismo. Nos anos pesados da ditadura, coube às organizações sociais o papel, ora de mera filantropia (desde sempre existente na sociedade brasileira), ora de instrumento de manifestação popular. Ganham notoriedade os movimentos de base articulados pela Igreja, a disseminação dos partidos políticos e de grupos que passaram a pensar na retomada da democracia e em mecanismos de garantia de direitos.

As organizações tiveram forte papel na abertura política e por meio da capilaridade que tinham mobilizaram, juntamente com sindicatos, partidos políticos e movimentos de classe a campanha pelas eleições diretas.

Em comum, tanto associações de bairro, quanto grandes fundações, grupos de pesquisadores e intelectuais ou organizações que lutam pelas garantias e fortalecimento de determinados segmentos, carregam a mobilização e a expressão da sociedade civil organizada.

O termo ONG - Organização Não-Governamental (NGO – Non-governmental Organization) foi adotado mundialmente depois da ECO-92 para determinar todas as instituições que atuavam na articulação da sociedade em busca da solução por interesses comuns e não estavam ligadas diretamente ao poder estatal (FERREIRA, 2005, p.37).

O termo surge pela primeira vez em documentos das Nações Unidas, nos finais dos anos 40, aludindo a um universo extremamente amplo e pouco definido de instituições. Já em 1945, a Ata de Constituição das Nações Unidas faz menção a Organizações Não Governamentais com as quais o Conselho Econômico e Social da ONU poderia estabelecer consultorias (LANDIM, 1993, p.11).

A respeito desta nomenclatura, Fischer e Falconer (1998) observam que se abre um leque onde podem caber tanto fundações (que muitas vezes abrigam empresas de grande porte que buscam eximir-se legalmente de exigências fiscais e tributárias) quanto associações comunitárias. Ainda asseveram os autores: aos investidores internacionais interessados, a expressão "não-governamental" era uma garantia de que as organizações não mantinham ligações com sistemas de governo totalitários e intolerantes, ao passo que com o tempo a sigla ONG tornou-se uma espécie de logomarca.

Assim, é importante diferenciar o que se convencionou chamar de ONG e algumas qualificações jurídicas.

Pelo ordenamento jurídico brasileiro, existem apenas duas possibilidades de manifestação da sociedade civil com finalidades não-econômicas: associações ou fundações. As associações constituem-se pela união de indivíduos em torno de um objetivo comum; as fundações são fruto da destinação patrimonial de uma pessoa física ou jurídica em prol de uma causa considerada de interesse público.

Deste modo, pode-se dizer que a sigla ONG designa, como uma espécie de “nome fantasia”, as manifestações institucionalizadas da sociedade civil que atuam dentro da lógica do Terceiro Setor, adiante demonstrada.

Como forma de regular as organizações que porventura tivessem interesse em manter uma relação com o Estado, este criou algumas qualificações, certificações que atestam o preenchimento de requisitos fixados em lei para o desenvolvimento de certos tipos de atividades em parceria com o setor público.

Nasceram assim as qualificações como OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) e como OS (Organização Social). Ambas no governo de Fernando Henrique Cardoso, com base na lógica da descentralização dos serviços e ações, que culminou com a Reforma do Estado, tópico também adiante melhor detalhado.

Tanto as organizações que são qualificadas OSCIP (e podem firmar Termo de Parceria com o Estado), quanto as qualificadas como OS (aptas a assinarem Contratos de Gestão com o setor público) nascem primeiramente como associações ou fundações, ou seja, como ONGs.

Segundo Castor (2004), este movimento é denominado “publicização” e foi uma das diretrizes da Reforma Gerencial na nova tônica de relação com o setor privado.

Uma das políticas básicas da diminuição do tamanho do Estado, constante do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, que segue essa filosofia de aproximação com o setor privado, é a transformação de organizações públicas que executam funções não exclusivas do Estado em “organizações sociais autônomas”, processo que o plano diretor denominou de “publicização”. O patrimônio e as atribuições de organismos públicos seriam progressivamente transferidos para entidades não pertencentes juridicamente ao aparelho do Estado, mas cumprem funções socialmente importantes. (...) Progressivamente, o envolvimento do Estado seria diminuído até que as novas entidades “públicas não estatais” assumissem, totalmente, os encargos que são atualmente suportadas pelo Estado (CASTOR, 2004, p.269).

Este é o universo que compõe o Terceiro Setor, de conceito ainda não consensual. Alguns consideram todas as organizações que não sejam ligadas ao Estado (Primeiro Setor) e que não atuem no mercado (Segundo Setor), incluindo igrejas e suas pastorais, movimentos não institucionalizados, sindicatos e partidos políticos.

Outros, como neste artigo, consideram Terceiro Setor somente as organizações fruto da mobilização da sociedade civil organizada, sem pretensões políticas ou representação de classe.

A definição adotada por Fernandes (1994, p.127) para o Terceiro Setor exprime a amplitude do conceito adotado por parte da comunidade acadêmica e da sociedade civil organizada sobre as organizações que o compõem, considerando que

pode-se dizer que o terceiro setor é composto de organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não governamental, dando continuidade às práticas tradicionais da caridade, da filantropia e do mecenato e expandindo o seu sentido para outros domínios, graças, sobretudo, à incorporação do conceito de cidadania e de suas múltiplas manifestações na sociedade civil.

Neste sentido, Voigt (2007, p.1) observa a popularização desta terminologia e tece com preocupação uma análise sobre ele.

O conceito de Terceiro Setor vem se popularizando, nos últimos anos, aplicado indiscriminadamente à imensa gama de organizações sem fins lucrativos que, embora já existiam há muito tempo, em sua maioria, são apontadas como um “novo setor”. A sociedade estaria dividida entre o primeiro setor - o Estado, o segundo setor - o mercado, e um terceiro segmento que, ao que tudo indica, ainda deve ser devidamente investigado para assegurar se realmente constitui um “setor” da sociedade.

Tal observação é válida na medida em que organizações se proliferam pelo país, muitas vezes sem um foco definido, outras em busca de um novo nicho de mercado, que sem dúvida é crescente, a começar pelo novo papel atribuído pelo Estado ao Terceiro Setor.

Um discurso cada vez idealizador do papel das organizações na construção de uma sociedade democrática requer uma contrapartida governamental e a urgente profissionalização de um setor que se caracteriza pela capacidade de resolução das demandas sociais urgentes e pela mobilização comunitária, mas ainda não se vê ambientado com ferramentas gerenciais e de planejamento para o estabelecimento de sua sustentabilidade.

Para Falconer (1999), o Terceiro Setor como manifestação da sociedade civil e parceiro obrigatório do Estado na concepção e implementação de políticas públicas, ainda está despreparado para que cumpra os papéis para os quais está sendo convocado, seja por características políticas e culturais brasileiras, como a alegada “falta de tradição associativa”, seja por deficiências na gestão.

No Brasil, o expressivo crescimento no número de organizações está intimamente ligado com a reforma do Estado ocorrida em meados dos anos 90, o aumento das demandas sociais pelo modelo socioeconômico vigente e o fortalecimento dos movimentos sociais.

No tocante à reforma administrativa, o Plano Diretor de Reforma do Estado, de responsabilidade do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob o comando de Luiz Carlos Bresser Pereira, parte da constatação do esgotamento do modelo de Estado até então adotado no

Brasil e propõe um novo modelo, que reserva um papel de destaque às organizações privadas sem fins lucrativos (FALCONER, 1999, p.14).

Como forma de rever a intervenção do Estado no desenvolvimento social, na redefinição do modo de financiamento e na organização e execução das políticas públicas sociais, Morales (1998, p.118) verifica três possíveis formas de organizar a provisão de serviços e atividades mencionadas: por meio das organizações estatais (que se vincula à crise de governança atual); por meio de outorga ao mercado da regulação dos serviços (pela prestação, privatização ou terceirização dos serviços, partindo do ideal do Estado mínimo); por meio da desestatização (onde se mantém o caráter público dos serviços, com o Estado financiando as políticas sociais, através de instituições não pertencentes ao Estado, nem puramente à esfera privada).

A busca e experimentação de soluções inovadoras tem sido uma das grandes características e contribuições dadas pelas organizações do Terceiro Setor, conforme Cardoso (1997), e pode ser ligada facilmente ao modelo de paradigma paraeconômico proposto por Guerreiro Ramos.

As organizações do Terceiro Setor utilizam tanto capital de mercado quanto capital social fornecidos pelos dois primeiros.

A este respeito, Rifkin (1997) define capital de mercado como sendo o indivíduo que buscando maximizar seus interesses individuais acaba por maximizar o interesse do próprio mercado, conceituação esta baseada em Adam Smith. E ainda define como capital social aquele que dá de si para a comunidade, otimizando os interesses pessoais de cada indivíduo. O autor defende que haja complementaridade entre ambos e não exclusão.

A omissão do Estado junto aos desafios sociais diante da complexificação social dentro das sociedades altamente mercantilizadas e industrializadas e dos processos de integração regional gerou uma violação nos direitos fundamentais/ “direitos do homem” (e não somente subjetivos, pois a nova geração de direitos passou a considerar os direitos difusos e coletivos) sem precedentes na história.

Um dos papéis mais importantes do Estado é, exatamente, o de preservar [esses] diferentes sistemas, esses espaços “não econômicos”, por assim dizer.: “espaços” nos quais se desenvolvem as atividades culturais e artísticas, onde se exercita a solidariedade, exerce-se o civismo, pratica-se o lazer, o ócio, etc. Para isso, o Estado não pode estar abastardo, diminuído em suas capacidades mínimas, como acontece atualmente. Mas não se pode imaginar que ele seja um deus todo-poderoso e que

consiga promover a preservação e a multiplicação desses espaços por *fiat* administrativo e político (CASTOR, 2004, p.248-249).

Gerou também uma discussão sobre o exercício da soberania conferida a este Estado por meio do Contrato Social firmado entre seus cidadãos.

A soberania, antes atributo interno do Estado, reflexo daqueles que nele habitam e manto protetor de seu território (DUPAS, 2005, p.142) perdeu espaço na nova configuração social. Para Dupas (2005), a questão política contemporânea pode, de certa forma, se resumir na discussão dos limites da soberania. O capital não tem mais – ou resta muito pouco de – necessidade do Estado, e o Estado não sabe mais sobre o que se fundar ou o que fundar.

É a falência do modelo de Contrato Social em que os Estados Modernos se basearam, gerando revisão nas configurações dos Estados de Direito.

Como alternativa, ainda segundo Dupas (2005), os Estados nacionais voltam-se para suas políticas internas, em um evidente conflito entre o público e o privado.

Como todo sistema aberto, Estado, sociedade civil e espaços privados não podem ser considerados isoladamente. São sistemas auto-eco-organizadores, ou seja, não são auto-suficientes, e mesmo que não queiram interagem completamente com os ecossistemas ao seu redor (no sentido de sistemas que abrangem a vida) (MORIN, 2007).

Todos os organismos institucionais integrantes de uma rede social são considerados sistemas abertos - comparáveis a sistemas vivos, cuja existência e estrutura dependem de alimentação externa- e como tais, na ótica da Complexidade, são passíveis de auto-eco-organização (MORIN, 2007).

Assim, a dupla dicotômica público/privado - apresentada por Bobbio (2007, p.20) como fundante do Estado Moderno e do pensamento político social do Ocidente - por esta concepção e pelo novo arranjo social não pode mais ser considerada.

De fato, esta dicotomia só surge efeito na elaboração dos sistemas políticos atuais quando se parte do pressuposto da supremacia do primeiro sobre o segundo. Este é um dos princípios fundamentais que regem todo o ordenamento jurídico e político. Inclui-se aí o conceito de '*res publica*', considerando 'povo' não

somente um aglomerado de indivíduos, mas sim uma sociedade mantida unida por este ordenamento (BOBBIO, 2007).

Com o fortalecimento dos mercados e o debate contemporâneo sobre o papel do Estado, Dupas (2005) observa que passamos de uma sociedade política a uma sociedade organizacional (de gestão sistêmica e tecnocrática, definindo uma liberdade de maneira totalmente privada). Segundo ele, tudo se resume ao exercício pragmático do controle e da influência. Ao exercício da cidadania resta a prática eleitoral. Não se fala mais em convivencialidade, pois estamos diante de uma sociedade de massa, que deliberadamente abre mão de seu exercício cidadão.

Para Marco Aurélio Nogueira (2005), neste novo contexto a sociedade civil por meio da filantropia moderna acaba por contribuir com a despolitização do imaginário coletivo na medida em que emerge como parte de um projeto hegemônico que incentiva a solidariedade, mas ao mesmo tempo celebra a capacidade dos indivíduos resolverem seus próprios problemas. E complementa que

a sociedade civil - locus de cidadãos organizados - passaria a ser o ambiente propício para uma participação convertida em movimento de maximização de interesses e /ou de colaboração governamental. Participação e sociedade civil não mais serão vistas como expressão e veículo da predisposição coletiva para organizar novas formas de Estado e de comunidade política, de hegemonia e de distribuição do poder, mas sim como a tradução concreta da consciência benemérita dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações (NOGUEIRA, 2005, p.57).

Isso ocorreu porque os movimentos sociais abandonaram a postura combativa que possuíam até o momento da abertura política para adotarem uma postura pragmática e em busca de espaços alternativos ao estatal. Com isso, diminuíram os pontos naturais de tensão entre a sociedade civil e Estado.

As organizações assumem a gestão das políticas em um espaço onde outrora ocupavam o papel de opositoras. Desta maneira, tornou-se praticamente impossível sustentar a idéia de uma reforma estatal, com enxugamento da máquina e inovação gerencial, sem a presença de uma sociedade civil que agora age tanto em contraponto quanto em parceria na execução de programas e políticas de governo.

O “vácuo” deixado pelo Estado Mínimo no desenvolvimento das políticas de atendimento passou a ser visto como um novo espaço social e a partir dele muitas organizações passaram a considerar o Estado como espaço de regulação, elaboração e implementação de políticas e não mais o campo de lutas para emancipação (NOGUEIRA, 2005).

As organizações assumem simplesmente um papel de reprodutoras de um modelo e de um discurso previamente estabelecidos pelos idealizadores da política.

Pela contaminação que sofreu do mercado e pela perda de identidade diante desta nova realidade, ao Estado resta regular as relações do ponto de vista da economia interna e tentar impor sua soberania perante os demais atores sociais.

Como em toda rede social, todos os seus integrantes (ONGs, movimentos comunitários, mobilização de indivíduos e espaços privados) são diretamente afetados pela forma de condução do assunto pelo Estado, sejam de maneira positiva ou negativa, em grande ou em pequena escala.

Os atores sociais que se distanciam deste tipo de política estatal ocupam os espaços sociais e urbanos que foram abandonados pelo Estado, legitimando os interesses dos particulares e da parcela da sociedade que os integram. Como não lhes é reservado o poder estatal, fazem uso da articulação em suas redes sociais para difundir um novo modelo: a sociedade multicêntrica, definida por Ramos (1981, p.155, grifo nosso):

A sociedade multicêntrica é um empreendimento intencional. Envolve planejamento e implementação de um novo tipo de estado, com o poder de formular e pôr em prática diretrizes distributivas de apoio não apenas de objetivos orientados para o mercado, mas também de cenários sociais adequados à atualização pessoal, **a relacionamentos de convivência e a atividades comunitárias dos cidadãos. Uma sociedade assim requer também iniciativas partidas dos cidadãos, que estarão saindo da sociedade de mercado sob sua própria responsabilidade.**

Neste sentido, Ramos (1981, p.36) cita Lorenz von Stein e questiona a supremacia do Estado na regulação das relações sociais

Há alguma coisa no interior do Estado trabalhando contra ele. Essa alguma coisa é a *sociedade* (os grifos são do original). Será que a sociedade se conforma a um princípio de existência diferente do Estado? Se é assim, qual é o princípio?

Durante séculos, muitos e grandes homens tentaram formular o princípio que rege o Estado, mas ninguém pensou na possibilidade de que pudesse existir também um princípio para a sociedade. E, no entanto, existe... O interesse, que é o centro... de toda a ação social, é o *princípio da sociedade*

Esta sociedade multicêntrica só é possível pela articulação em Redes e por meio do desenvolvimento do Capital Social, como adiante se vê. As redes são como grandes teias relacionais, onde há apoio recíproco e cooperação. Nelas não existe um ator principal, um só provedor ou articulador responsável. Talvez aí resida a alternativa para a sociedade civil e um dos maiores desafios do Estado contemporâneo.

A discussão sobre a função do Estado na área social faz parte de uma polêmica mais ampla sobre sua função global. Por algumas décadas, prevaleceu a idéia de que era possível pensar-se num Estado que considerasse o paradigma do desenvolvimento em todos seus aspectos e por meio de sua máquina assumisse todo tipo de funções executivas.

Esta concepção subestimou a sociedade civil em suas múltiplas expressões, além de demonstrar ao longo dos anos rígida, ineficaz e distante da realidade. Quando a lógica se inverteu, prevaleceu a postulação por um “Estado mínimo”, onde todos os aspectos da vida social seriam entregues ao mercado e sua “mão invisível”. O Estado era o estorvo e o mercado era dinâmica impulsionadora que faltava especialmente nos países da América Latina para que o déficit social fosse diminuído.

Também aqui não deixa de ser implícita a subestimação da capacidade de articulação de outras expressões da sociedade civil que fugissem à antinomia estado-sociedade civil (KLIKSBURG, 1998).

3.2.1 O Paradigma Paraeconômico como Alternativa para a Sociedade Civil

Nesse cenário, Ramos (1981, p.175) desenvolve o conceito de “paradigma paraeconômico”, onde propõe o mercado como apenas mais um agente dentro todas as dimensões da vida humana. De fato, isso não ocorre nos padrões da vida econômica atual, pois o mercado acaba deformando e delineando a vida do homem (sua cultura, sua personalidade, e outros aspectos), o que permite inclusive

que o homem seja estudado pela ciência econômica como um indivíduo maximizador de utilidade.

A homogeneização de padrões de consumo, valores e relações é destrutiva e deveria dar lugar a múltiplos tipos de microssistemas sociais, deixando espaços para relacionamentos interpessoais livres de pressões projetadas e organizadas. Desta maneira, permite-se a necessária delimitação da ação da organização econômica formal.

Em contraposição a concepção prevalente do sujeito individual, inserido no sistema de produção convencional, surge o paradigma paraeconômico, advogando uma sociedade diversificada que permite o desenvolvimento pessoal e dos indivíduos enquanto inseridos em outros cenários sociais.

Sobre o paradigma paraeconômico, Ramos (1981, p.177) disserta:

Por diversas razões, o paradigma aqui apresentado é chamado paraeconômico. Até agora, usei esta palavra para definir uma abordagem de análise e planejamento de sistemas sociais em que as economias são consideradas apenas como uma parte do conjunto da tessitura social. Contudo, a paraeconomia pode ser entendida também como proporcionadora da estrutura de uma teoria política substantiva de alocação de recursos e de relacionamentos funcionais entre enclaves sociais, necessários à estimulação qualitativa da vida social dos cidadãos.

Segundo Ramos (1981), já existem pessoas e grupos cujas atividades permitem qualificá-los como paraeconomistas, ou seja, que implementam uma alternativa ao modelo atual. São consultores paraeconômicos aqueles que colocam sua perícia a serviço da coletividade e estão dispostos a trabalhar em mudanças efetivamente significativas tanto do ponto de vista de sua realização pessoal quanto no sentido social e comunitário.

Ele ressalta que o objetivo do paradigma paraeconômico é a preservação das capacidades humanas, possibilitando um modelo multidimensional de existência humana, numa sociedade multicêntrica.

As referências e anotações de Ramos sobre o paradigma paraeconômico encaixam-se no conceito e na lógica de atuação das organizações da sociedade civil.

O autor relata a experiência de A. K. Bierman como “agente de transformações paraeconômicas” (RAMOS, 1981, p.178). Por meio da participação em alguns programas de vizinhança, Ramos relata que Bierman percebeu que até

mesmo políticas de incentivo estatais estão permeadas de imperialismo do centro da cidade em relação à comunidade como um todo, ou seja, a imposição do mercado nos microssistemas comunitários. O programa a que Bierman se filiou, porém, conseguiu resistir à centralização e obteve sucesso.

Ao analisar a formatação interna do paradigma paraeconômico, Ramos (1981) expõe a necessidade de adequadas organizações e instituições para fortalecer o senso de comunidade do indivíduo, com direcionamento à sua atualização pessoal e social.

Sobre a proposta do paradigma paraeconômico, Castor (2004) comenta que além dos espaços econômicos convencionais, Ramos identifica dois outros tipos de espaços organizacionais para o exercício da capacidade produtiva: a fenonomia (onde os indivíduos expressam suas habilidades e talentos artísticos ou artesanais, onde a motivação vai além da meramente econômica) e a isonomia. Sobre esta última, discorre que são

Organizações compostas “por iguais”, ou seja, por pessoas que não estão submetidas a regras escritas de subordinação forçada, pelo simples fato de que sua submissão às regras organizacionais deriva de fatores não econômicos: o amor ao próximo; a preocupação com a vida cívica; a atenção aos deficientes, aos menores, aos velhos, à natureza, aos animais, ou qualquer outro valor pessoal. É o caso dos membros das associações de pais e amigos dos deficientes, das associações de pais e professores, das associações de amigos de algo socialmente relevante (amigos do bairro, do Hospital de Clínicas, da biblioteca local...), das obras de benemerência, das organizações de direito do cidadão, do consumidor, etc (CASTOR, 2004, p.131).

Neste contexto, emergem as redes sociais e o chamado Terceiro Setor. Este, como já visto, é composto em sua maioria por organizações que atuam em contraponto à lógica de mercado. Surge como expressão de parcela da sociedade civil preocupada com o desenvolvimento humano, valores éticos e cidadania, na busca da melhoria de índices de qualidade de vida e da sustentabilidade socioambiental das localidades onde atuam.

O Terceiro Setor é uma importante expressão organizacional da sociedade civil, tendo especial capacidade de construir e ampliar espaços democráticos, discutir a implantação de políticas públicas, exercer o controle social sobre as atividades da administração pública e garantir a consagração dos Direitos Fundamentais.

3.2.3 Articulação em Redes e Capital Social

Por conta disso, há necessidade de um reengendramento de forças dentro das redes sociais onde se articulam Estado, sociedade civil – seja pelo Terceiro Setor ou puramente organizada – e espaço privado.

Um dos elementos fundamentais para a constituição e articulação das Redes Sociais é o denominado Capital Social. Esta nomenclatura é largamente utilizada por Franco (2001).

Segundo ele, o Capital Social se difere do Capital Humano. Este último se refere ao conhecimento, ao “*know how*” e à capacidade de criar e recriar. Envolvendo o indivíduo em sua relação com a saúde, a alimentação, educação, a cultura, a pesquisa e acima de tudo o empreendedorismo como característica dos humanos.

Já a capacidade a que se refere o termo “Capital Social”, poderia ser resumida à capacidade de viver em comunidade, de interagir socialmente de sorte a criar e manter contextos onde se manifeste um “ethos” de comunidade. O que pode ser traduzido como o reconhecimento mútuo, a confiança, a reciprocidade e a ajuda mútua, a solidariedade e a cooperação. É necessário que exista uma função sistêmica, relacionada a um padrão organizativo e a um modo de regulação (de conflitos) para gerar ou para ampliar tal fenômeno.

Em outras palavras, isso significa afirmar que essa forma de capital – denominada Capital Social – é de fato, social; não é pessoal ou apenas interpessoal.

O Capital Social é função do grau de altruísmo social, ou seja, da capacidade de cooperar de uma sociedade. Mas não é a virtude humana de um indivíduo que se soma a outras virtudes humanas de outros indivíduos para compor o estoque de Capital Social de uma sociedade e sim o padrão de organização e o modo de regulação adotados por essa sociedade que podem favorecer ou não a geração, a acumulação e a reprodução do Capital Social em escala ampliada (FRANCO, 2001, p.24).

Para Franco (2001), o Capital Social se refere à capacidade de constituir comunidades. Quanto mais comunidades existirem numa sociedade, mais Capital Social será produzido, acumulado e reproduzido socialmente. Comunidades podem ser definidas como unidades sociais onde existam valores compartilhados; sentido

de identidade e pertencimento; cultura e atividades econômicas e políticas comuns; coordenação de atividades voltadas para propósitos coletivos; algum grau de autogoverno.

Resta claro que o Capital Social é fundamental na organização da sociedade civil, na reorganização dos espaços públicos e até mesmo para o Estado.

O centro da questão é que o tipo de relação de parceria que confere “capacidade de comunidade” decorre, por um lado, de um padrão de organização social, que deveria estar presente em regiões ou subconjuntos da sociedade. Assim, o fenômeno poderia ocorrer numa dimensão social e não apenas individual ou interpessoal. É este o padrão de rede, na qual se estabelecem laços horizontais de interdependência entre seus membros.

Comunidades deveriam ser redefinidas, a partir desse ponto de vista, como conjuntos de elementos ligados por interdependência. Isto é, pessoas conectadas com pessoas, a partir de um padrão de rede, geram normas e instituições capazes de consolidar e reproduzir, numa dimensão social, as virtudes atribuídas ao Capital Social (FRANCO, 2001, p.57). O Capital Social, portanto, diz respeito a virtudes sociais, virtudes encarnadas em coletividades humanas.

Por que certas sociedades regulam tão bem seus conflitos? Por que certas territorialidades apresentam uma dinâmica social tão parecida com a de organismos que se auto-mantêm? Tais perguntas estão na origem de todas as teorias do Capital Social e a resposta está ligada à capacidade de articulação do Capital Social em Rede.

De acordo com o COEP Nacional, grande entidade articuladora nacional no combate à fome e à pobreza, podemos definir redes sociais da seguinte maneira:

Redes sociais são métodos de interação que sempre visam a algum tipo de mudança concreta na vida das pessoas e/ou organizações envolvidas sejam na busca de soluções para problemas comuns, na atuação em defesa de outros em situações para problemas comuns, na atuação em defesa de outros em situações desfavoráveis, ou na colaboração em algum propósito coletivo. As interações de indivíduos em suas relações cotidianas – familiares, comunitárias, em círculos de amizade, trabalho, estudo, militância etc. caracterizam as redes sociais informais, que surgem sob as demandas das subjetividades, das necessidades e das identidades. Mas redes sociais também podem ser articuladas intencionalmente, por indivíduos ou grupos com poder de liderança, em torno de interesses, necessidades e/ou objetivos comuns. Os participantes desse tipo de rede podem atuar como sujeitos ou atores sociais- nesse caso, representando (ou atuando em nome de) associações, movimentos, comunidades, empresas etc. Redes sociais plurais são formadas por

indivíduos e atores sociais, redes organizacionais são aquelas em que os participantes atuam apenas institucionalmente (COEP, 2008, p.31-32).

Somente uma atitude de autonomia diante do poder por formas não-hierárquicas de relacionamento humano e uma relação democrática diante da política podem favorecer o Capital Social.

Quanto menos hierarquia e autocracia, maiores as condições da coletividade humana constituir-se como comunidade, produzindo e acumulando Capital Social.

Quanto mais se reproduzirem as relações horizontais em rede, mais forte será a Comunalidade (expressão da comunidade enquanto entidade socialmente 'viva', complexa no sentido de diversidade, conectividade e de organização do que há de vivo nos conjuntos humanos) (FRANCO, 2001, p.22)

Como coordenar as atividades de todos os participantes de uma organização horizontal, descentralizada?

As organizações, segundo Franco, vêm buscando inspiração no próprio mercado externo, onde compradores e vendedores externos conseguem resultados eficientes sem controle central. O sucesso está no tipo de relacionamento tido no mercado, baseado na competição e em sua auto-regulação.

Seriam, portanto elementos fundamentais apontados pelo autor para a constituição de uma rede social: valores e objetivos compartilhados; autonomia (numa rede não há subordinação, as relações são baseadas na eqüidade e na parceria por meio da cooperação); vontade; participação; multiliderança e descentralização (FRANCO, 2001, p.514).

Esta pode ser a chave para a sustentabilidade das ações da sociedade civil, com o fim da dependência única e exclusiva do Estado. Alguns autores apontam que configuração de rede desta maneira em muito se aproxima da visão econômica de rede, voltada para o mercado. A influência é inegável, já que o próprio mercado participa da rede social.

Também com foco e inspiração no mercado, Franco (2001) aponta outra solução: organização em redes de contatos, troca de informações e controle social, composto por normas informais entre indivíduos que compartilham a mesma relação moral e confiança. Este fortalecimento se apresenta como uma forte, se não a única, alternativa à dependência do Estado, seja ele nacional ou das unidades federadas.

Igualmente se configura uma alternativa dentro do novo modelo de gestão do Estado brasileiro.

As experiências de aproximação entre as Organizações Não Governamentais (ONGS) e a implementação de programas ou políticas públicas em áreas não exclusivas de atuação do Estado têm sido muito promissoras e deveriam ter um papel central em um novo modelo estratégico. Organizações Não Governamentais articuladas às organizações públicas dariam ao Estado uma configuração mais moderna e próxima de uma *rede (network)* do que da estrutura burocrática rígida que o caracteriza atualmente (CASTOR, 2004, p.268).

O Estado, a sociedade civil (institucionalizada - Terceiro Setor – ou não) e os espaços privados articulam-se e comunicam-se por meio de redes.

A respeito da configuração em redes, Marques (2006, p.15) aponta que:

A análise de redes sociais é um campo de estudo amplo e recente, embora pouco desenvolvido no Brasil até o momento. Os raros estudos existentes, entretanto, têm explorado de forma analiticamente inovadora certos fenômenos, em especial as dinâmicas internas ao Estado e as relações entre ele e a sociedade mais ampla, no interior de comunidades de política pública específica.

Ainda segundo o mesmo autor, as relações e as posições nas redes são estruturas relacionais que direcionam e culminam em escolhas, dando acesso diferenciado a bens e instrumentos de poder. Com isso, certas alianças ou conflitos influenciam os resultados na construção de políticas.

Relativamente ao padrão de redes onde o Estado participa, identifica o autor a existência de estrangulamentos e de permanência no contexto que cercam os atores sociais, justamente por conta da utilização de instrumentos de poder e da capacidade de construção de políticas. E prossegue:

Quanto ao estudo do Estado, esses dados sugerem que o tecido do Estado tende a gerar um padrão intenso de conectividade e que essa parece ser bastante resistente a mudanças. Isso pode acrescentar novos argumentos na explicação da dificuldade encontrada por reformas em áreas do Estado e em burocracias em diversas condições sociais (Marques, 2006, p.27)

A atual conjuntura sociopolítica imprime um novo ritmo à dinâmica das relações sociais, impondo necessidade de revisão do modelo de relacionamento entre Estado, cuja lógica é pelas relações verticalizadas e centrada no pensamento hegemônico de mercado, e sociedade civil, articulada em redes horizontais com perfil ainda em construção. A superação destes paradigmas gera uma natural

tensão que deve ser analisada dentro da perspectiva crítica-histórica pelos seus atores.

4 DIREITOS FUNDAMENTAIS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

A proteção dos Direitos Humanos ganhou recortes, considerando especificidades como questões de gênero, tortura, crimes de guerra, proteção à infância e adolescência, dentre outros. Em específico, o objeto deste estudo é a proteção aos direitos humanos de crianças e adolescentes.

A caracterização dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes obedece neste trabalho a nomenclatura utilizada dentro do ordenamento sociopolítico jurídico brasileiro.

Cabe a ressalva de que se trata também e apenas de um recorte teórico, tendo claro que a realidade foge ao pragmatismo e à linearidade. A dinâmica dos DHCA é sem dúvida um sistema complexo (MORIN, 2007), com conseqüentes inter-relações com outros campos da ciência jurídica e outras áreas das ciências humanas, construída historicamente e com caráter não linear.

Com este entendimento, faz-se um resgate histórico da construção dos DHCA no âmbito internacional, a adoção pelo sistema jurídico brasileiro e a constituição do Sistema de Garantia de Direitos – SGD.

4.1 RESGATE HISTÓRICO SOBRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Com o aprofundamento das discussões e do arcabouço de proteção dos direitos fundamentais, a comunidade internacional, por meio das Nações Unidas, passou a tratar da regulação dos direitos mais específicos, como por exemplo, o direito à condição digna de trabalho, direito à diversidade biológica, eliminação da discriminação racial. Com grande destaque abordou a temática dos Direitos da Criança e do Adolescente.

No âmbito internacional, os documentos essenciais na consolidação normativa dos DHCA são a Declaração dos Direitos da Criança em Genebra,

Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Declaração dos Direitos da Criança e a Convenção sobre os Direitos da Criança, todos aprovados pela Organização das Nações Unidas - ONU.

A Declaração dos Direitos da Criança em Genebra, datada de 1924, estabelece gerou quase que nenhum impacto, pois foi proclamada pela não bem sucedida Liga das Nações, que posteriormente veio a ser substituída pela ONU.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembléia Geral das Nações Unidas, garante em especial no Artigo XXV:

A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimônio gozarão da mesma proteção social.

A Declaração dos Direitos da Criança foi adotada pela Assembléia das Nações Unidas de 20 de Novembro de 1959 e é composta de 10 princípios, que visam proteção, promoção e garantia dos direitos de crianças e adolescentes, conforme é possível visualizar no quadro abaixo.

QUADRO 2 - RESUMO: PRINCÍPIOS DA DECLARAÇÃO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Princípio 1º	Universalidade de acesso aos direitos enunciados na Declaração
Princípio 2º	Direito à proteção social e prevalência dos melhores interesses da criança
Princípio 3º	Direito, desde o nascimento, ao nome e à nacionalidade
Princípio 4º	Direito aos benefícios da Previdência Social; crescimento sadio, desde o pré-natal; direito à alimentação, recreação e assistência médicas adequadas
Princípio 5º	Direito a cuidados especiais à criança incapacitada física, mental ou socialmente, considerando sua condição peculiar
Princípio 6º	Direito à convivência familiar e comunitária, em ambiente de amor e compreensão
Princípio 7º	Direito à educação
Princípio 8º	Direito à primazia na proteção e socorro
Princípio 9º	Direito à proteção contra quaisquer formas de negligência, crueldade e exploração
Princípio 10º	Direito à proteção contra atos discriminatórios de qualquer natureza

FONTE: A autora

A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança por sua vez é composta de 54 artigos e foi ratificada pelo Brasil em 21 de novembro de 1990, por meio do Decreto 99.710. Considera os princípios proclamados na Declaração

Universal dos Direitos Humanos e elenca em seu preâmbulo diversos instrumentos legais e de cooperação internacionais que estabelecem mecanismos para garantir a proteção especial a crianças e adolescentes.

A Convenção fixa parâmetros para o estabelecimento de políticas públicas e para a ação conjunta entre governo e sociedade na garantia destes direitos.

A partir destes instrumentos internacionais, o Estado brasileiro, a partir de um conjunto de ações articuladas com a sociedade, adotou em seu ordenamento uma série de dispositivos de forma a estabelecer e garantir os DHCA.

4.2 OS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

Internamente, já na nova Constituição Federal, dentre outros dispositivos que tratam da guarda dos direitos humanos, especificamente o artigo 227 estabelece a absoluta prioridade dos Direitos da Criança e do Adolescente e o atendimento articulado entre todos os segmentos da sociedade, *in verbis*:

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

§ 1º - O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais e obedecendo os seguintes preceitos:

I - aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil;

II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos.

§ 2º - A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

§ 3º - O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:

I - idade mínima de quatorze anos para admissão ao trabalho, observado o disposto no art. 7º, XXXIII;

II - garantia de direitos previdenciários e trabalhistas;

III - garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola;

IV - garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica;

V - obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade;

VI - estímulo do Poder Público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado;

VII - programas de prevenção e atendimento especializado à criança e ao adolescente dependente de entorpecentes e drogas afins.

§ 4º - A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.

§ 5º - A adoção será assistida pelo Poder Público, na forma da lei, que estabelecerá casos e condições de sua efetivação por parte de estrangeiros.

§ 6º - Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação.

§ 7º - No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.

Como expressão da sintonia do Brasil à tendência mundial de regulamentação da questão, em 13 de julho de 1990, apenas dois anos após a nova Constituição, promulgou-se o Estatuto da Criança e do Adolescente- ECA (Lei Federal 8.069/90).

O Estatuto estabeleceu como premissas a garantia de todos os direitos humanos inerentes à pessoa humana e doutrina da proteção integral.

São cinco focos de atuação que visam garantir os direitos fundamentais:

Vida e Saúde; Liberdade, Respeito e Dignidade; Convivência Familiar e Comunitária; Educação, Cultura, Esporte e Lazer; Profissionalização e Proteção no Trabalho.

O artigo 86 do Estatuto preconiza que a política de atendimento à criança e ao adolescente é resultante de um conjunto articulado de ações do Estado e da sociedade civil:

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

Em seguida, o artigo 88 aponta uma série de diretrizes que devem nortear a estruturação e as ações desta política pública específica.

Art. 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, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais.

III- Criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa.

(...)

(grifou-se)

Note-se que o sentido da expressão política pública não deve ser confundido com política governamental neste caso, pois sua articulação, implantação e execução é, por previsão legal, também dever de diversos segmentos da sociedade.

Para tirar esta proposta do campo puramente deontológico e torná-la viável, o legislador previu a criação de Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Desta maneira, ao garantir órgãos paritários deliberativos e vinculadores da política, propôs-se a composição de forças e o tensionamento das relações entre entidades governamentais e representantes da sociedade civil.

4.3 A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

O cenário da política de atendimento configurou-se, a partir dos preceitos acima expostos, da seguinte maneira: ao Estado foi incumbida a tarefa de prover os serviços básicos de proteção e garantia, como segurança, educação e saúde; à sociedade civil e demais atores (família e segmentos sociais) couberam a articulação e mobilização na Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente, também conhecida como Rede Socioassistencial de Proteção.

No campo da deliberação e fiscalização da política de atendimento, a principal atuação fica a cargo dos Conselhos de Direitos, cada qual em seu nível da federação.

A partir da Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente em 1999, discutiu-se a necessidade de um “sistema (especializado) de promoção e proteção de direitos humanos”, surgindo a expressão “Sistema de Garantia de direitos da Criança e do Adolescente”, que segundo Nogueira Neto (2005, p.13),

passou ser sinônimo de “promoção e proteção dos direitos humanos” para este público.

Como fruto da Conferência e das discussões sobre o assunto, a Resolução 113 de 19 de abril de 2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA conceitua o Sistema de Garantias de Direitos como “a articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil”.

Ainda constam nesta resolução os seguintes dispositivos conceituais e reguladores:

Art. 1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

§ 1º Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade.

§ 2º Igualmente, articular-se-á, na forma das normas nacionais e internacionais, com os sistemas congêneres de promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos humanos, de nível interamericano e internacional, buscando assistência técnico-financeira e respaldo político, junto às agências e organismos que desenvolvem seus programas no país.

Art. 2º Compete ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações.

§ 1º O Sistema procurará enfrentar os atuais níveis de desigualdades e iniquidades, que se manifestam nas discriminações, explorações e violências, baseadas em razões de classe social, gênero, raça/etnia, orientação sexual, deficiência e localidade geográfica, que dificultam significativamente a realização plena dos direitos humanos de crianças e adolescentes, consagrados nos instrumentos normativos nacionais e internacionais, próprios.

§ 2º Este Sistema fomentará a integração do princípio do interesse superior da criança e do adolescente nos processos de elaboração e execução de atos legislativos, políticas, programas e ações públicas, bem como nas decisões judiciais e administrativas que afetem crianças e adolescentes.

§ 3º Este Sistema promoverá estudos e pesquisas, processos de formação de recursos humanos dirigidos aos operadores dele próprio, assim como a mobilização do público em geral sobre a efetivação do princípio da prevalência do melhor interesse da criança e do adolescente.

§ 4º O Sistema procurará assegurar que as opiniões das crianças e dos adolescentes sejam levadas em devida consideração, em todos os processos que lhes digam respeito.

Art. 3º A garantia dos direitos de crianças e adolescentes se fará através das seguintes linhas estratégicas:

I - efetivação dos instrumentos normativos próprios, especialmente da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos da Criança e do Estatuto da Criança e do Adolescente;

II - implementação e fortalecimento das instâncias públicas responsáveis por esse fim; e

III- facilitação do acesso aos mecanismos de garantia de direitos, definidos em lei.

A Resolução 113 prevê que o Sistema de Garantia de Direitos será articulado em três eixos de atuação: proteção, defesa e controle social

O Eixo da Promoção refere-se à oferta de ações, programas e serviços em consonância com políticas públicas já estabelecidas, como o SUAS (Sistema Único de Assistência Social), caracterizando-se em: política de atendimento aos direitos; política de promoção e proteção dos direitos; medidas de proteção e medidas sócio educativas.

Está previsto nos artigos 14 e 15 da Resolução:

Art. 14. O eixo estratégico da promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes operacionaliza-se através do desenvolvimento da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente prevista no artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que integra o âmbito maior da política de promoção e proteção dos direitos humanos.

§ 1º Essa política especializada de promoção da efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes desenvolve-se, estrategicamente, de maneira transversal e intersetorial, articulando todas as políticas públicas (infra-estruturantes, institucionais, econômicas e sociais) e integrando suas ações, em favor da garantia integral dos direitos de crianças e adolescentes.

§ 2º No desenvolvimento dessa política deverão ser considerados e respeitados os princípios fundamentais enumerados no artigo 2º e seus parágrafos desta Resolução.

§ 3º O desenvolvimento dessa política implica:

I - na satisfação das necessidades básicas de crianças e adolescentes pelas políticas públicas, como garantia de direitos humanos e ao mesmo tempo como um dever do Estado, da família e da sociedade;

II - na participação da população, através suas organizações representativas, na formulação e no controle das políticas públicas;

III - na descentralização política e administrativa, cabendo a coordenação das políticas e edição das normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dessas políticas e dos respectivos programas às esferas estadual, Distrital e municipal, bem como às entidades sociais; e

IV - no controle social e institucional (interno e externo) da sua implementação e operacionalização.

Art. 15. A política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes operacionaliza-se através de três tipos de programas, serviços e ações públicas:

I - serviços e programas das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, afetos aos fins da política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes;

II - serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos humanos; e

III - serviços e programas de execução de medidas socioeducativas e assemelhadas.

O Eixo da Defesa está previsto no artigo 6º da Resolução, e suas ações compreendem:

Art. 6º O eixo da defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes caracteriza-se pela garantia do acesso à justiça, ou seja, pelo recurso às instâncias públicas e mecanismos jurídicos de proteção legal dos direitos humanos, gerais e especiais, da infância e da adolescência, para assegurar a impositividade deles e sua exigibilidade, em concreto.

O terceiro Eixo refere-se ao Controle da Efetivação e está previsto no artigo 21 da Resolução:

Art. 21. O controle das ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente se fará através das instâncias públicas colegiadas próprias, onde se assegure a paridade da participação de órgãos governamentais e de entidades sociais, tais como:

I - conselhos dos direitos de crianças e adolescentes;

II - conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas; e

III - os órgãos e os poderes de controle interno e externo definidos nos artigos 70, 71, 72, 73, 74 e 75 da Constituição Federal.

Parágrafo Único. O controle social é exercido soberanamente pela sociedade civil, através das suas organizações e articulações representativas.

A gestão da Política à Criança e ao Adolescente é feita de maneira descentralizada e transversal. Isso significa que cabe a todos os entes federativos planejarem e implantarem ações que garantam a promoção, a defesa e o controle de seus direitos em todas as esferas e áreas.

Cabe especialmente aos municípios o papel de articular localmente com outros atores do Sistema de Garantia de Direitos, conforme previsto na Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Resolução 113 do Conanda.

Com este arcabouço teórico e normativo, segue-se ao estudo da relação entre o órgão responsável pela gestão desta política dentro do Município de Curitiba (a Fundação de Ação Social de Curitiba – FAS) e as organizações responsáveis pelo Sistema de Garantia de Direitos na capital. O principal espaço onde ocorre esta relação é o COMTIBA – Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente de Curitiba, como adiante se vê.

5 RELATOS DA CONSTRUÇÃO ENTRE A FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL DE CURITIBA (FAS) E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

Na estrutura da Prefeitura Municipal de Curitiba, a Fundação de Ação Social - FAS é responsável pela gestão da Política de Assistência Social. A FAS também concentra as ações da extinta Secretaria Municipal da Criança de Curitiba. A junção ocorreu em 2006 e desde então a Fundação é responsável pela definição e execução da política de atendimento à Criança e ao Adolescente na Capital.

A gestão compartilhada da política com a sociedade civil é feita por meio do Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente de Curitiba - COMTIBA. Este é responsável pela definição de políticas públicas e diretrizes de atuação específicas, incluindo aprovação de programas, projetos e destinação de recursos orçamentários.

Souza (2002) traça um interessante levantamento histórico sobre a instalação e os primeiros anos de funcionamento do COMTIBA, dando indicativos

de como é a relação entre o Poder Público Municipal e a sociedade civil na gestão da política de atendimento à Criança em Curitiba.

Inicia o autor questionando o fato de que no COMTIBA, diferentemente do que ocorre em outros locais, os beneficiários da política e outros importantes atores sociais não são participantes da arena de decisão. Ocupam as cadeiras enquanto conselheiros não governamentais apenas representantes de entidades que prestam atendimento. Ou, dentro da nomenclatura utilizada na Resolução que instituiu o SGD, são entidades que atuam no Eixo de Promoção dos Direitos. Organizações que atuem na Defesa ou no Controle de Efetivação destes Direitos não possuem espaço de participação.

Também ficam de fora representantes dos Conselhos Tutelares. Os conselheiros tutelares são integrantes de comunidades, eleitos por meio de eleição direta e possuem atribuição definida no artigo 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

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

Conforme aponta Souza (2002, p.2):

A relação dos conselhos de direitos da criança e do adolescente municipais com os conselhos tutelares, formados por conselheiros eleitos pela comunidade, também é peculiar, pois os conselhos de direitos estão, de fato, numa posição hierarquicamente superior aos conselhos tutelares. Os conselheiros tutelares, ainda que eleitos pela comunidade, não têm voz e voto nos conselhos de direito. A atuação deles nesta arena é indireta e se dá numa condição subalterna.

Sobre o nascimento do COMTIBA, Souza (2002) relembra que as gestões públicas nos últimos 30 anos (com exceção do período compreendido entre 1982 e 1988), foram comandadas por uma elite fundada no tecnicismo e no planejamento urbano. Esta proposta trouxe consigo a necessidade de composições políticas estratégicas, pois considerava “a concepção de superioridade do planejador e de seu saber” (SOUZA, 2002, p.6) diante de movimentos da sociedade civil.

Eis um breve histórico, com base no levantamento já feito por este autor: em 1985, este grupo tecnocrata não estava à frente da gestão pública municipal e o país passava pela ebulição da abertura política. Neste ano foi constituída a “Comissão de Estudos do Menor em Situação de Risco”, contando com integrantes

do Ministério Público Estadual e representantes de organizações da sociedade civil. Houve o apoio dos governos estadual e municipal à época e o movimento seguiu na esteira de iniciativas semelhantes em outros locais. O Movimento articulou-se e se fortaleceu nos anos que se seguiram e conforme aponta Souza (2002) transformou-se posteriormente no Fórum Municipal DCA.

Os Fóruns DCA, em suas esferas municipais, estaduais e nacional, objetivam justamente o estímulo à construção coletiva e controle social da política de atendimento à criança e ao adolescente. Têm como características principais ser um espaço aberto e apartidário, onde participam atores sociais que atuem em consonância com a diretriz do art. 227 da Constituição Federal.

Em 1991, ignorando a iniciativa já existente da sociedade civil, o governo municipal, em obediência à legislação federal que obrigava a existência de conselhos para que houvesse o repasse de verbas públicas, remeteu à Câmara Municipal o projeto do que se tornaria a Lei 7829, sancionada em dezembro daquele ano.

A referida lei foi regulamentada pelo Decreto 508 de agosto de 1992 e outorgava ao prefeito os poderes para nomear não somente os conselheiros governamentais, mas também os não governamentais! Neste decreto ainda eram elencadas algumas instituições seriam integrantes da primeira gestão.

Ou seja, o governo municipal ignorou a articulação e mobilização que estavam sendo feitas há pelo menos cinco anos pela sociedade civil e montou um conselho com organizações que não participaram das discussões do antigo movimento e que tinham por características o atendimento do ponto de vista prioritariamente assistencial. Conforme diz Souza (2002, p.7), resta clara a idéia de que “o conhecimento da realidade da cidade autoriza os técnicos, na condição de governantes e conhecedores da realidade, a fazerem as melhores escolhas para a cidade”.

Por meio de uma liminar impetrada pelo Ministério Público, a instalação do COMTIBA nestes moldes acabou não ocorrendo.

A segunda tentativa de instalação do COMTIBA ocorreu dois anos depois, com uma nova gestão no executivo municipal. Em agosto de 1994, o governo editou o Decreto 646, onde fixava o regimento interno do COMTIBA e determinava que os trabalhos fossem iniciados com a composição anterior. Em dezembro do

mesmo ano, altera-se a legislação anterior e se estabelece a Assembléia como critério de eleição dos conselheiros não governamentais.

É importante ressaltar que apesar da ingerência na composição do Conselho e do não respeito às estruturas legitimadas pela sociedade civil, o poder deliberativo de seus integrantes foi mantido (em conformidade com o que dita o ECA).

Porém, a dinâmica das discussões, com imposição da agenda e falta de participação da sociedade civil permanece até hoje no Conselho.

As organizações que dele participaram ao longo destes anos são prioritariamente voltadas ao atendimento direto a crianças e adolescentes. Sendo assim, em sua quase totalidade são parceiras da FAS (e anteriormente da Secretaria da Criança) no cotidiano. Dependem da articulação com o poder público municipal para encaminhamento de demandas, gerenciamento da rede de atendimento e repasse de recursos para viabilizar seus funcionamentos.

Em contraponto é importante lembrar que a FAS igualmente precisa destas instituições para atender a demanda reprimida nas medidas protetivas e socioeducativas previstas pelo ECA (arts. 98 a 130 do dispositivo legal). Assim, sem o serviço prestado pelas organizações, não haveria viabilização da rede socioprotetiva.

Assim, um cenário dicotômico se estabeleceu. Ou seja, ao mesmo tempo em que as organizações que ocupam cadeira no Conselho são fiscalizadores e deliberadores da política enquanto ali estão, há uma interdependência com o Poder Público Municipal. No dia a dia, o que prevalece é o trabalho dos técnicos, servidores concursados da prefeitura, com a mesma visão tecnocrata e de “supremacia” que é característica da relação entre o poder público municipal de Curitiba.

É importante frisar que esta configuração não foge ao que está estabelecido em lei, como a municipalização, a descentralização político-administrativa do atendimento e a construção de ações coordenadas entre os diversos atores da sociedade.

A questão principal que deve ser analisada nesta dinâmica, dentro da proposta deste estudo, é como esta lógica de “supremacia” do governo (neste caso

municipal) acaba gerando uma relação viciada, permeada pelo clientelismo e pela falta de diálogo na construção das políticas públicas.

Considerando que o Sistema de Garantia de Direitos é constituído em forma de uma rede, a Rede de Socioproteção, e que contempla diversos atores no nível local, é possível identificar aqui, no caso da relação da FAS com as organizações, um fenômeno descrito por Marques (2006, p.29)

como já foi discutido anteriormente, os grupos lutam pela hegemonia da política (e das políticas) no interior dos tecidos do Estado associados às comunidades de políticas. Conseqüentemente, ao longo dos governos os membros dos diversos grupos ocupam cargos de forma diferenciada, segundo o desenrolar de disputas políticas internas e de acordo com as relações que conseguem estabelecer com os detentores do poder institucional.

Este padrão de relacionamento não é somente com as organizações com assento no COMTIBA. Estende-se às demais organizações que fazem parte do Sistema de Garantia de Direitos. Mesmo aquelas que optam por não realizar parceria com o poder público estão sujeitas à fiscalização do COMTIBA, de acordo com o que estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Por este instrumento legal, todas as organizações que integrem a rede de proteção e executem medidas de proteção e socioeducativas devem ser registradas nos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Tal registro é feito após visita e pareceres técnicos, que são levados à plenária do Conselho que delibera sobre o registro ou não, independente da intenção de acesso a recursos públicos ou conveniamento com a FAS.

Como o COMTIBA não possui equipe técnica própria, esta é cedida pela FAS, que novamente repete o ciclo de relação já demonstrado. Mesmo com aquelas que desenvolvem programas e projetos de maneira autônoma, a FAS faz uso de expedientes extremamente burocráticos e relaciona-se de maneira verticalizada, como se fosse detentora de toda tecnologia social para a realização do atendimento. É recorrente a tentativa de imposição de padrões que foram estabelecidos para o atendimento na rede pública e não são necessariamente estendidos às organizações da sociedade civil.

Fica clara a reprodução do modelo de relação entre Estado e sociedade civil em um microambiente, com a tentativa de transformar as organizações em braço executor do poder público. Contudo, é preciso lembrar que não é essa a

premissa da legislação que estabelece forma de operacionalização da política de atendimento. Prima a legislação pela descentralização e pelo conjunto articulado de ações entre poder público e sociedade civil, o que é bastante distante da imposição de padrões que não se referem ao cumprimento de outros dispositivos previstos em lei.

É evidente que o controle sobre as atividades das organizações deve existir e ser executado pelo poder público, enquanto detentor do poder de polícia. Não se pode se ter a ilusão de que todas as organizações mantêm ações exemplares, dentro de critérios de excelência de atendimento. Além disso, a motivação para o desenvolvimento das ações nem sempre é a melhor. Por isso, é preciso ter cuidado no momento da parcerização para o atendimento.

O estímulo à expansão dessas organizações do Terceiro Setor não está livre de riscos e exige cuidados especiais. Muito facilmente, Organizações Não Governamentais podem resvalar para a defesa de interesses particularísticos políticos e econômicos de seus criadores e gestores e, assim, recursos públicos seriam utilizados com desenvoltura na defesa de tais interesses, apenas sob uma roupagem teórica mais sofisticada que o velho e bem conhecido clientelismo (CASTOR, 2004, p.269)

Meirelles (2005), ao estudar a FAS aponta que há o uso excessivo de estratégias baseadas na burocratização político-administrativa e fortalecem a hegemonia do poder público, de modo a possibilitar

a elaboração de projetos e programas por parte do governo municipal, sem grandes constrangimentos para negociar esses projetos com a sociedade civil. Ou seja, esses programas e projetos dificilmente fogem ao controle ou contrariam os interesses da elite local (MEIRELLES, 2005, p.94).

Como uma das definidoras da política e detentora do poder de polícia do Estado, a FAS assume contornos de gerenciadora das ações de outros atores do Sistema de Garantia de Direitos locais e com isso reproduz a lógica da imposição burocrática que permeia todo o ordenamento do Estado brasileiro e sua relação com as organizações sociais.

Além disso, diante da lógica de “publicização” (anteriormente exposta, quando tratou-se da relação entre Estado e Terceiro Setor), corre-se o risco exposto por Castor (2004, p.270):

Tendo em vista a tradição brasileira, existe um risco real de que se desenvolvam, imediatamente, relações incestuosas (...).Daí para um regime de favorecimentos mútuos e abusos existe uma fronteira tênue,

fácil de ser transposta, que transformaria o processo de “publicização” em um processo de “privatização” dos bens públicos para uso e fruição dos amigos do poder

O equilíbrio entre ser um ator do Sistema de Garantia de Direitos e ao mesmo tempo um de seus agentes fiscalizadores, ainda mais quando dotado de poder polícia é bem expresso por Gross:

A extensão do poder político e de autoridade é uma questão importante de qualquer estado democrático e de cidadania. A própria existência de dois tipos diferentes de associações, a sociedade constituída por uma variedade de associações voluntárias e o compulsório, o Estado, armado com sanções e poder físico - é uma condição necessária de uma adaptação e equilíbrio social, por um lado, e a continuidade e necessário controle social pelo outro.

Ambos são essenciais para um Estado eficiente e democrático: uma área livre de atividades, isenta de controle governamental, uma reserva exclusiva da sociedade e, por outro lado, uma área controlada ou regulados pelo governo. O problema é um equilíbrio adequado entre o público e o privado, entre a sociedade e o Estado, entre governo e o indivíduo, e a livre associação (GROSS, 1998, p.117-118)⁷

A pesquisa foi realizada com organizações que atuam no atendimento a Crianças e Adolescentes na capital paranaense. A amostra considerou organizações de pequeno, médio e grande porte, com diferentes graus de relação com a FAS. A amostra busca tão somente ilustrar um modelo de comportamento que é recorrente e foi fruto de observação ao longo dos anos.

Foram questões abordadas: o tempo de atuação da instituição, seu eixo e foco de atuação, exercício da incidência política (participação em Conselhos, Fóruns e outros espaços de discussão de políticas públicas promovidos pela Sociedade Civil) e características específicas sobre a relação com a FAS, estas com perguntas abertas e com outras organizações da sociedade civil (conforme modelo no ANEXO 1).

⁷ “The extent of political power and authority is a major issue of any democratic and civic state. The very existence of two different types of associations – on the one hand, the society consisting of a variety of voluntary associations and the other, the state, a compulsory one, armed with sanctions and physical power – is a condition of a necessary social adaptability and balance, on one hand, and continuity and necessary social control on the other.

Both are essential in an efficient and democratic state: a free area of activities, free from government control, an exclusive reserve of the society and, on the other hand, an area controlled or regulated by the government. The problem is one of a proper balance between the public and the private, between the society and the state, the government and the individual, and free association. (1998, pp.117-118)”

Os resultados das pesquisas foram transformados em relatos, de forma a permitir melhor visualização e compreensão.

Foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos:

Quanto aos meios de investigação, fez-se uso de pesquisa bibliográfica e estudo de caso (GIL, 2002).

Quanto aos seus objetivos, trata-se de pesquisa descritiva. Segundo Gil (2002, p.42) a pesquisa descritiva tem como objetivo principal a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis. A pesquisa deste caso inclui-se no grupo descrito pelo autor como aquelas pesquisas que tem por objetivo levantar as opiniões, atitudes e crenças de uma população e aquelas que visam descobrir a existência de associações entre variáveis.

Ressalta Vergara (2000) que o objetivo da pesquisa descritiva não é explicar os fenômenos que descreve e sim criar bases para esta explicação, possibilitando associações dos resultados entre o grupo observado.

A pesquisa ocorreu de maneira qualitativa, objetivando a interpretação dos fatos que dizem especificamente ao relacionamento da FAS com as organizações do Terceiro Setor no que diz respeito ao atendimento dentro do Sistema de Garantia de Direitos de Curitiba.

Como instrumento de pesquisa utilizou-se de questionário semi-estruturado, encaminhado via correio eletrônico, para facilitar o trânsito de informações. A complementação das informações que compuseram o relato é fruto de entrevistas telefônicas e materiais institucionais.

A escolha da amostra teve como critérios de seleção o conhecimento de histórico de relação com a FAS, atuação das organizações nos eixos de garantia de direitos e possibilidade de maior acessibilidade a estas instituições.

Foi garantido o anonimato de maneira a não prejudicar o relacionamento destas instituições com a FAS.

Tido isto, antes de ingressar na leitura dos relatos, é preciso notar que todas as instituições participantes da pesquisa apontam que a maneira como a FAS se relaciona com as organizações é sempre pelo viés do recurso público e da possibilidade de acesso aos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e

do Adolescente. O fundo de Curitiba possibilita a doação dirigida por pessoas físicas e jurídicas a projetos apresentados pelas organizações. Estas, após terem os projetos aprovados pelo COMTIBA, partem em busca de apoio financeiro de terceiros e 10% (dez por cento) dos recursos captados ficam na conta do Fundo. O valor é depositado em conta do COMTIBA e é repassado às organizações após parecer técnico emitido pelos servidores da FAS.

6 RELATOS

RELATO 1

A organização **A** é de grande porte, possuindo atuação nacional e internacional. Está presente no Brasil há aproximadamente 40 anos, com unidades sociais nas regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e no Distrito Federal.

Em Curitiba, atua há 03 anos em Curitiba, atendendo mais de 150 adolescentes dentro dos eixos de promoção e defesa.

Quanto aos focos de atuação previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, suas ações estão voltadas a “Educação, Cultura, Esporte e Lazer” e “Profissionalização e Proteção no trabalho”.

A organização é registrada no COMTIBA desde sua fundação, e participa do Fórum de Aprendizagem Profissional, Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e Conselho Municipal da Criança e Adolescente (COMTIBA).

Descreve a relação com a FAS a partir do processo para registro nos Conselhos e da inscrição de registro de projeto para emissão de certificado para autorização de captação de recursos via doação dirigida.

Possui boa relação com a Regional da Prefeitura onde está inserida, com articulação junto ao CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) local. Juntos, realizam o acompanhamento dos adolescentes atendidos e suas famílias.

No histórico da relação com a FAS consta que desde a implantação do serviço na Capital tentou parcerias visando cessão de espaço para realização das

atividades e conveniamento para atendimento *per capita* (quando há subvenção pública e o repasse é realizado com base no número de metas de atendimento fixado em convênio, dentro do alinhamento das políticas públicas locais).

Contudo, a parceria ainda não foi concretizada. Recentemente uma nova tratativa foi iniciada, mas os critérios da proposta elaborada pela FAS não foram claros e não houve a consideração por parte do órgão da necessidade de alinhamento institucional e legal por parte da instituição **A** da proposta.

O discurso foi altamente impositivo, com dificuldades de negociação, tendo em vista a necessidade da própria FAS em atender as metas pactuadas com o governo federal. A negociação foi retomada e ainda encontra-se em processo de articulação. Com uma nova proposta, há perspectiva de parceria, tendo em vista que a necessidade da própria FAS e a possibilidade de atendimento da instituição.

Além disso, a instituição informa que a respeito do recebimento de recursos financeiros por meio de parceria com a Fundação, recebeu um baixo valor destinado a ela pelo mecanismo de doação dirigida e depositado na conta da FAS. O certificado para que se realize a captação desta doação é válido por dois anos, que se encerram em data próxima. Por conta disso, optou pelo não recebimento do recurso, destinando-o à conta geral do Fundo, onde deverá subsidiar ações de outras organizações.

Considera que a possibilidade de inscrição do projeto para doação dirigida é estratégico no sentido de ser um meio que possibilite a apresentação da proposta a diversos públicos.

A FAS deu publicidade ao projeto em seu sítio na internet e emitiu o competente recibo para efeitos fiscais, conforme preconiza a legislação.

Questionada se conseguiria desenvolver as atividades se não houvesse a parceria com o Município, aponta que sim. E relata que *“As atividades que acontecem na unidade não dependem exclusivamente de parcerias com o Município. Contudo, o objeto do projeto apresentado para captação não consta no orçamento da instituição. Seria uma complementação às ações já desenvolvidas”*.

Atualmente a Unidade de Curitiba mantém treze parcerias significativas na área de inserção dos adolescentes ao passarem pelo Programa de Aprendizagem Profissional oferecido ao longo de dois anos pela Instituição, que é entidade

certificadora da formação oferecida. Também possui parceria com uma fundação internacional na área de robótica educativa. Todas as demais despesas são suportadas por sua mantenedora.

RELATO 2

A organização **B** atua há 09 anos em Curitiba, atendendo crianças e adolescentes de Curitiba e Região Metropolitana.

Dentro da classificação do Sistema de Garantia de Direitos, está enquadrada no eixo “Promoção”.

Quanto aos focos de atuação previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, suas ações estão voltadas a “Educação, Cultura, Esporte e Lazer”.

A organização é registrada no COMTIBA há 04 anos, porém não participa como Conselheira, bem como não é inscrita em outros espaços de discussão de Políticas Públicas locais.

Possui e já possuiu importantes parceiros incluindo Receita Federal, Caixa Econômica Federal e empresas de grande porte com sede na Capital.

Descreve a relação com a FAS a partir do processo para registro no COMTIBA; sendo seguido de registro de projeto para emissão de certificado para autorização de captação de recursos via doação dirigida e registro no Conselho Municipal de Assistência Social- CMAS.

A respeito do recebimento de recursos financeiros por meio de parceria com a Fundação, a Instituição **B** informa que recebe os recursos que são destinados a ela pelo mecanismo de doação dirigida e são depositados na conta da FAS que se encarrega de realizar o repasse. Estes correspondem a aproximadamente 20% do orçamento anual da instituição e a divulgação para possíveis apoiadores é de sua integral responsabilidade. A manutenção dos serviços prestados é de alto custo, por conta da excelência dos profissionais contratados e da manutenção do imóvel, que é cedido pela fundadora.

A FAS se encarrega de dar publicidade ao projeto em seu sítio na internet e emite o competente recibo para efeitos fiscais, conforme preconiza a legislação.

Para tanto, descreve como objeto do convênio e obrigações entre as partes:

OBJETIVO: “formalizar a parceria entre os celebrantes a fim de destinar recursos financeiros doados à ENTIDADE através do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente – FMCA, para implementação do Projeto ... que visa proporcionar ...”

OBRIGAÇÕES: (só consta da ENTIDADE, não consta nada das obrigações da FAS, como prazos, repasses, notificações etc):

- O repasse dos recursos captados pela ENTIDADE será efetivado através de conta bancária específica;
- Conforme resolução 32/2004 do COMTIBA, serão retidos 10% dos recursos doados à ENTIDADE, para destinação aos Programas de Atendimento à Criança e ao Adolescente definidos pelo Conselho;
- A ENTIDADE deverá prestar contas dos valores repassados, comprovando a ao e regular aplicação dos recursos recebidos e de acordo com os critérios estabelecidos no Manual de Prestação de Contas-FAS;
- A ENTIDADE deverá aplicar o saldo do convênio em caderneta de poupança se a previsão do seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês, em conformidade coma Lei nr 8.666/93;
- Ao final do prazo de vigência do convênio, o possível saldo financeiro do recurso repassado deverá ser ressarcido a FAS, devidamente corrigido, mediante a quitação da correspondente Guia de Recolhimento.

Relata que não houve discussão ou prévio conhecimento do integral conteúdo do termo de convênio antes de sua assinatura.

Questionada se avalia que esta parceria gera outros frutos além dos recursos previstos em termo de convênio e quais seriam, aponta como resposta

“Não. A FAS não se preocupa em apresentar as todas as possibilidades para captação de recursos, além do que burocratiza e procrastina as certificações e as liberações de recursos captados pela entidade junto a pessoas físicas e jurídicas, que levam em média de 4 a 5 meses para serem efetivadas. Além da retenção dos 10% descritos anteriormente, não repassam às entidades os rendimentos de aplicações financeiras dos recursos captados e que ficaram à disposição da FAS durante esse período.”

Questionada se conseguiria desenvolver as atividades se não houvesse a parceria com o Município, aponta que sim. E relata que *“Não tem como desenvolver qualquer programa contando apenas com os recursos provenientes da FAS. É desanimador e exaustivo todo o processo de registro e certificações citados anteriormente, dada a burocracia, desencontro de informações, falta de capacitação técnico-profissional de seu quadro de empregados, desinteresse, cultura de entidade pública e descaso com as entidades de interesse público, que cumprem o papel que é do Estado”*.

Atualmente mantém seis parcerias significativas, sendo duas Pessoas Físicas e quatro Pessoas Jurídicas, por meio de doações em espécie, (diretamente à entidade ou via COMTIBA, para obtenção de benefícios fiscais), além de serviços voluntários, doações de móveis, equipamentos e materiais de escritório.

RELATO 3

A organização **C** atua há 08 anos em Curitiba, atendendo crianças e adolescentes em uma área de vulnerabilidade social da Capital, onde há ausência de equipamentos públicos.

Dentro da classificação do Sistema de Garantia de Direitos, aproximasse do eixo “Promoção”.

Quanto aos focos de atuação previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, suas ações estão voltadas à “Convivência Familiar e Comunitária” e a ações de “Educação, Cultura e Lazer”.

A organização há alguns anos tentou o registro no COMTIBA, porém foram tantos os entraves com a equipe técnica da FAS, que a opção de sua direção e assembléia foi pelo não registro.

Por conseguinte, não participa como Conselheira naquele espaço. Porém participa de espaços alternativos discussão e implantação de Políticas Públicas locais.

Já foi articuladora do Conselho de Segurança do bairro onde está sediada e procura espaços de mobilização alternativa (sem a presença do poder público), onde prevaleçam “ações não tuteladas”.

Participa de uma rede internacional de inovação social, onde possui reconhecimento como modelo de gestão. Suas práticas são replicadas em países da América Latina e subsidiam ações, pesquisas acadêmicas e discussões nos Estados Unidos e na Inglaterra. É considerada altamente autônoma e empreendedora.

Relata que após algumas tentativas ao longo destes 8 anos de existência de aproximação com a FAS, optou por não realizar nenhum tipo de parceria (financeira ou de cooperação) com este órgão, pelos altos entraves burocráticos e a falta de diálogo deste órgão.

Quanto à manutenção das atividades, informa que consegue o pleno desenvolvimento de suas ações sem a parceria com Município.

Para isto mantém dois parceiros internacionais de médio porte e conta com a articulação de voluntários (incluindo toda sua diretoria, demais associados e pessoas que possuem afinidade com a proposta de atuação).

Sobre como estes parceiros atuam e os impactos financeiros destas relações, aponta que a contribuição é feita da seguinte maneira: *“Com investimentos iniciais em projetos para a alavancagem da iniciativa, nunca para o sustento e manutenção da iniciativa. O total dos recursos vindos de fora chega no máximo a 20% do orçamento anual, mantido principalmente pelos mantenedores individuais. Cerca de 30% dos recursos são gerados por iniciativas da própria entidade.”*

RELATO 4

A organização **D** atua há 10 anos na Capital paranaense dentro dos três eixos do Sistema de Garantia de Direitos.

Suas ações são voltadas prioritariamente à “Convivência Familiar e Comunitária” e “Educação, Cultura, Esporte e Lazer”.

Participa ativamente da vida comunitária local e destaca sua presença na Rede de Proteção e no Conselho de Saúde locais.

Mantém parceria com a FAS e com o Ministério do Desenvolvimento Social-MDS em projeto vinculado à Política de Proteção Social Básica, alinhada ao SUAS (Sistema Único de Assistência Social), atendendo 160 crianças e adolescente entre 06 e 16 anos por meio de acompanhamento pedagógico, atividades de esporte e lazer, cidadania, inclusão digital, arte e cultura.

A parceria é concretizada pelo repasse de recursos “per capita”, onde a FAS investe R\$ 30,00 e o MDS R\$ 25,00 ao mês por atendimento realizado.

São condições estabelecidas no convênio:

“Atendimento em contra turno de 160 crianças e adolescentes, preferencialmente as oriundas de famílias participantes do PETI e Bolsa Família. A FAS repassa o recurso bimestralmente e este pode ser investido no pagamento de salários, alimentação, material de limpeza, água, luz e gás. A entidade deve prestar contas bimestralmente.”

Sobre a discussão e prévio conhecimento das condições do convênio, a instituição **D** relata que *“Foi apresentado um projeto em 2007 e este foi aprovado. Há cada ano foram discutidos alguns aspectos, especialmente inclusão de novos itens no plano de aplicação, isto é, necessidades de investimentos que precisam ser feitos para o melhor atendimento das crianças e adolescentes como contratação de pedagoga, de psicóloga, de assistente social”*.

Sobre o acompanhamento realizado pelos técnicos da FAS, aponta dificuldades *“O recurso é enviado e o monitoramento feito através dos CRAS é muito fraco. Faltam profissionais para o acompanhamento das famílias. O único controle feito é através da lista de frequência das crianças. Se uma criança falta,*

desistiu ou está passando por situações de risco, nós é que buscamos soluções ou acionamos o Conselho Tutelar e o CRAS que 'leeeeeeeentamente' vão verificar o que está acontecendo. Muitos casos ficam sem solução por tempos, por anos! E a única pessoa que sai perdendo com isso é a criança e o adolescente”.

Indica a necessidade de manutenção do convênio para o projeto específico, pois 40% do custo (relativo à folha de pagamento) é suportado pelo recurso do convênio. O restante é fruto de doações e receitas de eventos.

A organização mantém outra parceria com o poder público, via Secretaria Municipal de Educação para os Centros de Educação Infantil. O convênio objetiva atendimento a 360 crianças com idade de 03 meses a 05 anos, suprindo uma importante demanda reprimida do município, que é a abertura e manutenção de vagas na rede pública para educação infantil.

Além disso, mantém outros parceiros que auxiliam na construção de um novo espaço, estruturação de atividades e pagamento de pessoal, que segundo a direção da organização, é a maior dificuldade diária.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os relatos das entrevistas acima colacionadas demonstram que a imposição prevalece sobre a colaboração e a possibilidade de construção conjunta da política resume-se à participação nos Conselhos. No momento da execução, a FAS reproduz o modelo de relação que todo o estamento burocrático o faz: trata as organizações como braço do poder público, como subsidiárias. Não prevalece o diálogo, a composição e a consideração das diferentes realidades e modos de atuação.

Ou seja, a FAS é simples fruto e reprodutora, em um microcosmo, do sistema prevalecente no Brasil, anteriormente exposto e discorrido.

Há o tratamento das organizações como braço do poder público, como subsidiárias.

A própria constituição e tradição estatal nacional, carregada de patrimonialismo, práticas gerenciais burocráticas e inegável influência da lógica do mercado em detrimento da valorização social e comunitária, permeia o histórico da relação do poder público local com as organizações.

Por outro, a construção social brasileira, sem uma revolução burguesa que alterasse a lógica de dependência do Estado e estimulasse a autonomia e a construção coletiva, certamente deixou marcas no modo como nossa sociedade civil é organizada.

O Terceiro Setor nada mais é do que a expressão de um lado de parte dos anseios de um Estado que necessita de executores para suas políticas (que deveriam ser públicas, mas, via de regra, acabam se tornando governamentais) e contraditoriamente de outro de um segmento da sociedade que cansou de esperar e resolveu agir em prol da solução que a própria falta de presença cidadã criou.

Neste campo ainda surgem organizações e indivíduos que enxergam no Terceiro Setor uma possibilidade de se aproximar das fontes do poder e usufruem de um controle social frágil.

Diante de tudo isso, e de uma gestão municipal com histórico de tecnicismo, de uma baixa mobilização política e participativa da sociedade civil, o cenário não poderia ser diferente.

Em contraponto é importante lembrar que a FAS igualmente precisa destas instituições para atender a demanda reprimida nas medidas protetivas e socioeducativas previstas pelo ECA (arts. 98 a 130 do dispositivo legal). Assim, sem o serviço prestado pelas organizações, não haveria viabilização da rede socioprotetiva.

Assim, um cenário dicotômico se estabeleceu. Ou seja, ao mesmo tempo em que as organizações que participam do Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente – COMTIBA e ali são fiscalizadoras e deliberadoras da política enquanto ali estão, há uma interdependência com o Poder Público Municipal. No dia a dia, o que prevalece é o trabalho dos servidores municipais, com a mesma visão tecnocrata e de “supremacia” que é característica da relação entre o poder público de Curitiba.

É importante frisar que esta configuração não foge ao que está estabelecido em lei, como a municipalização, a descentralização político-administrativa do atendimento e a construção de ações coordenadas entre os diversos atores da sociedade.

A questão principal que deve ser analisada nesta dinâmica, dentro da proposta deste estudo, é como esta lógica de “supremacia” do governo (neste caso municipal) acaba gerando uma relação viciada, permeada pelo clientelismo e pela falta de diálogo na construção das políticas públicas.

A articulação local em prol do Sistema de Garantia de Direitos de crianças e adolescentes por parte da FAS não privilegia o diálogo, a composição e a consideração das diferentes realidades e modos de atuação no trabalho em rede.

Ao contrário, a FAS faz uso de expedientes extremamente burocráticos e relaciona-se de maneira verticalizada, como se fosse detentora de toda tecnologia social para a realização do atendimento. É recorrente a tentativa de imposição de padrões que foram estabelecidos para o atendimento na rede pública e não são necessariamente estendidos às organizações da sociedade civil.

Fica clara a reprodução do modelo de relação entre Estado e sociedade civil em um microambiente, com a tentativa de transformar as organizações em braço

executor do poder público. Contudo, é preciso lembrar que não é essa a premissa da legislação que estabelece forma de operacionalização da política de atendimento. A descentralização e conjunto articulado de ações entre poder público e sociedade civil diferencem substancialmente da imposição de padrões que não se referem ao cumprimento de outros dispositivos previstos em lei.

É evidente que o controle sobre as atividades das organizações deve existir e ser executado pelo poder público, enquanto detentor do poder de polícia. Clara também é a certeza de que nem todas as organizações mantêm ações exemplares, dentro de critérios de excelência de atendimento, transparência e integral aplicação dos recursos nas atividades fins.

Como uma das definidoras da política e detentora do poder de polícia do Estado, a FAS assume contornos de gerenciadora das ações de outros atores do Sistema de Garantia de Direitos locais e com isso reproduz a lógica da imposição burocrática que permeia todo o ordenamento do Estado brasileiro e sua relação com as organizações sociais.

Os relatos são ricos neste sentido. Desde o momento da negociação da parceria, o tom impositivo prevalece. Parcerias diferem de contratos de terceirização ou de simples prestação de serviços justamente pela construção conjunta de elementos essenciais, como o que constará no termo de convênio, por exemplo.

O discurso é altamente impositivo, com dificuldades de negociação, tendo em vista a necessidade da própria FAS em atender suas metas e em seguir sua política interna. Contudo, percebe-se interesse na continuidade destes processos, por mais lentas que sejam as articulações.

Certamente, a despeito dos motivos históricos e políticos, o poder público em suas diversas esferas, igualmente enxerga possibilidades e entraves na relação com este novo e a cada dia mais estruturado segmento, que é o Terceiro Setor.

Neste sentido, o presente estudo não esgota a temática e tal dinâmica merece o aprofundamento da pesquisa posteriormente. Apenas aponta as raízes desta constituição e direciona para uma observação cuidadosa dos eventos presentes.

Para a continuidade desta trajetória é essencial coletar dados e entender esta dinâmica aprofundando a questão sob o prisma da realidade da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ARENDDT, H. **O que é política?** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

BAUMAN, Z. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual.** Rio de Janeiro: J. Zahar, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política.** 13.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional.** 11.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Assessoria de Comunicação da Câmara dos Deputados, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 Diário Oficial [da] República Federativa.** Brasília, DF, 08 out. 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. **Exposição de motivos: reforma gerencial do Estado Brasileiro.** Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.reformadagestaopublica.org.br/ver_file_3.asp?id=1392>. Acesso em: 28 ago. 2007.

_____. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado,** 1997. Disponível em <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0030101.html>>. Acesso em: 25 ago. 2007.

_____. **Instituições, Bom Estado e Reforma da Gestão: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - RERE,** Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº1, março, 2005. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 01 jun. 2009.

CANOTILHO, J. J. G.. **Direito constitucional.** Coimbra: Almedina, 1992.

CARDOSO, R. Fortalecimento da Sociedade Civil. In: IOSCHPE, E. et al. **Terceiro setor: desenvolvimento social sustentado.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 9.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CARVALHO, L. et al. **Sistema político brasileiro: uma introdução.** 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; UNESP, 2007.

CASTOR, B. V. J. **Burocracia e reforma do Estado.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

_____. **O Brasil não é para amadores: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho.** Curitiba, Travessa dos Editores, 2004.

COEP. **Das ruas às redes: 15 anos de mobilização social na luta contra a fome e a pobreza/COEP.** Rio de Janeiro: COEP, 2008.

COMPARATO, F. O Princípio da Igualdade e a Escola. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/artigos>>. Acesso em: 01outo. 2007.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA. Resolução 113. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 abr. 2006.

COSTA, P.; ZOLO, D. (Orgs.). **O Estado de direito: teoria, história e crítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

COSTA, P. O Estado de Direito: uma introdução histórica. In: COSTA, P.; ZOLO, D. (Orgs.). **O Estado de direito: teoria, história e crítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 95-198

DALLARI, D. A. **Elementos da teoria geral do Estado**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DOWBOR, L. **Gestão social e transformação da sociedade**. Disponível em: <<http://dowbor.org/default.asp>>. Acesso em: 19 ago. 2007.

DUPAS, G. **Tensões contemporâneas entre o público e o privado**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

_____. **Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação**. São Paulo: Unesp, 2005.

FALCONER, A. **A promessa do terceiro setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão**. 1999. 164p. Dissertação (Mestrado em Administração, Universidade de São, São Paulo, 1999.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

_____. **Existe um pensamento político brasileiro?: estudos avançados**. São Paulo: Ática, 1994.

FERNANDES, R. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1975.

FERRAREZI, E. Estado e setor público não-estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais. In: CONGRESSO INTERAMERICANO DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN, 2., Venezuela, 1997. **Anais...** Venezuela. Disponível em: <<http://www.setor3.com.br/senac2/calandra.nsf/0/08256B5A0062F99E83256AA400607625?OpenDocument&pub=T&proj=Setor3&sec=Pesquisas>>. Acesso em: 21 ago. 2007.

FERREIRA, V. **ONGs no Brasil: um estudo sobre suas características e fatores que têm induzido seu crescimento**. 2005, 271p. Tese (Doutorado em Administração), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2005.

FERNANDES, R. C. O que é terceiro setor? In: IOSCHPE, E. et al. **Terceiro setor: desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

FERNANDES, R. C. **Elos de uma cidadania planetária**, 1994. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_28/rbcs28_02.htm>. Acesso em: 31 ago. 2007.

FISCHER, R.; FALCONER, A. **Desafios da parceria governo-terceiro setor**. Rio de Janeiro: Escola de Serviço Social, Universidade Federal Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <<http://www.rits.org.br>>. Acesso em: 16 ago. 2007.

FRANCO, A. **Capital social: leituras de Tocqueville, Jacobs, Putnam, Fukuyama, Maturana, Castells e Levy**. Brasília: Instituto de Política Millennium, 2001.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GRINOVER, A. A Defesa do meio ambiente em juízo como conquista da cidadania. **Revista CEJ**, Brasília, n.9, set./dez. 1999, p.95-99.

GROSS, F. **The civic and the tribal state: the State, ethnicity, and the multiethnic state**. London: Greenwood Press, 1998.

HESPANHA, A. M. **Guiando a mão invisível: direitos, estado e lei no liberalismo monárquico português**. Coimbra: Livraria Almedina, 2004.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 17.ed. Rio de Janeiro: Livraria Jose Olympio, 1984.

KLIKSBERG, B. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos**. São Paulo. Cortez, 1998.

LANDIM, L. **A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome**. 1993. 239p. Tese (Doutorado em Antropologia Social), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.

LAFER, C. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. 5. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

MARQUES, E. **Redes Sociais e Poder no Estado Brasileiro**. Aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n.60, 2005. p.15-41

MEIRELLES, G. A. As relações político-administrativas entre os conselhos tutelares e a prefeitura de Curitiba. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.83, 2005. p.84-115

MINOGUE, K. R. Liberalismo. IN: **Dicionário do Pensamento Social do Século XX/ editado por William Outhwaite. Tom Bottomore**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.

MORAES, A. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2001.

MORALES, C. A. Nem privado nem estatal: em busca de uma nova estratégia para a provisão de serviços públicos. **Revista de Serviço Público**, Brasília, v.49, n.4, 1998. p.115 a 158?

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre: Sulinas, 2007.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2.ed, São Paulo: Cortez, 2005.

NOGUEIRA NETO, W. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.83, 2005. p.5-29

NOVAK, A. S.; CASTOR, B. V. J. Política de desoneração tributária e o impacto na sustentabilidade do Terceiro Setor. In: SEMINÁRIO SOBRE SUSTENTABILIDADE, 2., 2007, Curitiba. **Anais...** Curitiba: UNIFAE Centro Universitário, Curitiba, 2007. 1 CD-ROM.

OPPENHEIMER, F. **State: its history and development viewed sociologically**. 2rd ed. London: Transaction Publishers, 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU .**Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III)da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

OUTHWAITE, W. (Org.) **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2005.

PINHEIRO , P. S et al . **O Brasil republicano**. Sociedade e instituições (1889-1930), v. 9, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

PINHEIRO, R. F. A boa fé como “um mar sem fronteiras” e a vinculação dos particulares aos direitos fundamentais. **Revista Crítica Jurídica**, Cidade, n.24, 2005 Disponível em [HTTP://www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx). Acesso em 20 de fevereiro de 2009.

PINHEIRO, V. **Modelos de desenvolvimento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica**. In: Revista Planejamento e Políticas Públicas nº 12 - Jun/Dez de 1995. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 03 out. 2007.

PRYCHTKO, D.L. Mercado. IN: Dicionário do Pensamento Social do Século XX/ editado por William Outhwaite. Tom Bottomore. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.

RAMOS, A. **A nova ciência das organizações, uma reconceituação da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

RIFKIN, J. Identidade e natureza do terceiro setor. In: IOSCHPE, Evelyn et al. **Terceiro setor: desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

SACHS, I. Desenvolvimento, direitos humanos e cidadania. In: PINHEIRO, P. S.; GUIMARÃES, S. P. (Orgs.). **Direitos humanos no século XXI**. Brasília: Ipri, Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n.65, mai 2003. p.03-76

_____. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 63, out. 2002, p. 237-280.

_____. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Científica Lua Nova**, São Paulo, n. 39, 1997, p.105-124.

SILVA. J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 21.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SMITH, A. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOUZA, M. A. B. **Burocracia, democracia substancial e Estado**. 2008. 125p. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento), UNIFAE Centro Universitário, Curitiba, 2008.

SOUZA, N. R. **A política pública e o espaço democrático: o caso do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba (COMTIBA)**. IN: 3º Encontro Nacional da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política. **Anais...** Universidade Federal Fluminense, Niterói: 2002

TRINDADE, J. D. L. **História social dos direitos humanos**. São Paulo: Peirópolis, 2002.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

VERONESE, M. V. **A Psicologia na transição paradigmática**: um estudo sobre o trabalho na Economia Solidária. 2004. 226 p..Tese (Doutorado em Psicologia), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

VIANNA, L. Caminhos e descaminhos da Revolução Passiva à Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v.39, n.3, 1996. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581996000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 ago. 2007.

VILLEY, M. **A formação do pensamento jurídico moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VOIGT, L. **Elementos introdutórios sobre terceiro setor no Brasil**. Disponível em <<http://www.arf.org.br/arquivos/leo.doc>>. Acesso em: 20 ago.2007.

WALD, A. **A Codificação no Brasil: A obra de Teixeira de Freitas**. In La Codificación: Raíces y Prospectiva – II – La Codificación en América. Argentina: Educa, 2004

WOLKMER, A. C. **História do direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

ZOLO, D. Teoria e crítica do Estado de Direito. In: COSTA, P.; ZOLO, D. (Orgs.). **O Estado de direito**: teoria, história e crítica. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p.3-94

ANEXO 1 – RESOLUÇÃO 113 CONANDA**SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS
CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA
CRIANÇA E DO ADOLESCENTE****RESOLUÇÃO Nº 113, DE 19 DE ABRIL DE 2006**

*Dispõe sobre os parâmetros
para a institucionalização e
fortalecimento do Sistema de
Garantia dos Direitos da
Criança e do Adolescente:*

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CONANDA, no uso das atribuições legais estabelecidas na Lei n.º 8.242, de 12 de outubro de 1991 e no Decreto n.º 5.089 de 20 de maio de 2004, em cumprimento ao que estabelecem o art. 227 *caput* e §7º da Constituição Federal e os artigos 88, incisos II e III, 90, parágrafo único, 91, 139, 260, §2º e 261, parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei Federal n.º 8.069/90, e a deliberação do Conanda, na Assembléia Ordinária n.º 137, realizada nos dias 08 e 09 de março de 2006, resolve aprovar os seguintes parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente:

CAPÍTULO I - DA CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Art. 1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

§ 1º Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade.

§ 2º Igualmente, articular-se-á, na forma das normas nacionais e internacionais, com os sistemas congêneres de promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos humanos, de nível interamericano e internacional, buscando assistência técnico-financeira e respaldo político, junto às agências e organismos que desenvolvem seus programas no país.

Art. 2º Compete ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de

desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações.

§ 1º O Sistema procurará enfrentar os atuais níveis de desigualdades e iniquidades, que se manifestam nas discriminações, explorações e violências, baseadas em razões de classe social, gênero, raça/etnia, orientação sexual, deficiência e localidade geográfica, que dificultam significativamente a realização plena dos direitos humanos de crianças e adolescentes, consagrados nos instrumentos normativos nacionais e internacionais, próprios.

§ 2º Este Sistema fomentará a integração do princípio do interesse superior da criança e do adolescente nos processos de elaboração e execução de atos legislativos, políticas, programas e ações públicas, bem como nas decisões judiciais e administrativas que afetem crianças e adolescentes.

§ 3º Este Sistema promoverá estudos e pesquisas, processos de formação de recursos humanos dirigidos aos operadores dele próprio, assim como a mobilização do público em geral sobre a efetivação do princípio da prevalência do melhor interesse da criança e do adolescente.

§ 4º O Sistema procurará assegurar que as opiniões das crianças e dos adolescentes sejam levadas em devida consideração, em todos os processos que lhes digam respeito.

Art. 3º A garantia dos direitos de crianças e adolescentes se fará através das seguintes linhas estratégicas:

I - efetivação dos instrumentos normativos próprios, especialmente da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos da Criança e do Estatuto da Criança e do Adolescente;

II - implementação e fortalecimento das instâncias públicas responsáveis por esse fim; e

III- facilitação do acesso aos mecanismos de garantia de direitos, definidos em lei.

CAPÍTULO II - DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Art. 4º Consideram-se instrumentos normativos de promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, para os efeitos desta Resolução:

I - Constituição Federal, com destaque para os artigos, 5º, 6º, 7º, 24 - XV, 226, 204, 227 e 228;

II - Tratados internacionais e interamericanos, referentes à promoção e proteção de direitos humanos, ratificados pelo Brasil, enquanto normas constitucionais, nos termos da Emenda nº 45 da Constituição Federal, com especial atenção para a Convenção sobre os Direitos da Criança e do Adolescente;

III - Normas internacionais não-convencionais, aprovadas como Resoluções da Assembléia Geral das Nações Unidas, a respeito da matéria;

IV - Lei Federal nº 8.069 (Estatuto da Criança e do Adolescente), de 13 de julho de 1990;

V - Leis federais, estaduais e municipais de proteção da infância e da adolescência;

VI - Leis orgânicas referentes a determinadas políticas sociais, especialmente as da assistência social, da educação e da saúde;

VII - Decretos que regulamentem as leis indicadas;

VIII - Instruções normativas dos Tribunais de Contas e de outros órgãos de controle e fiscalização (Receita Federal, por exemplo);

IX - Resoluções e outros atos normativos dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente, nos três níveis de governo, que estabeleçam principalmente parâmetros, como normas operacionais básicas, para regular o funcionamento do Sistema e para especificamente formular a política de promoção dos direitos humanos da criança e do adolescente, controlando as ações públicas decorrentes; e

X - Resoluções e outros atos normativos dos conselhos setoriais nos três níveis de governo, que estabeleçam principalmente parâmetros, como normas operacionais básicas, para regular o funcionamento dos seus respectivos sistemas.

CAPÍTULO III - DAS INSTÂNCIAS PÚBLICAS DE GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Art. 5º Os órgãos públicos e as organizações da sociedade civil, que integram esse Sistema, deverão exercer suas funções, em rede, a partir de três eixos estratégicos de ação:

I - defesa dos direitos humanos;

II - promoção dos direitos humanos; e

III - controle da efetivação dos direitos humanos.

Parágrafo único. Os órgãos públicos e as organizações da sociedade civil que integram o Sistema podem exercer funções em mais de um eixo.

CAPÍTULO IV - DA DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

Art. 6º O eixo da defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes caracteriza-se pela garantia do acesso à justiça, ou seja, pelo recurso às instâncias públicas e mecanismos jurídicos de proteção legal dos direitos humanos, gerais e especiais, da infância e da adolescência, para assegurar a impositividade deles e sua exigibilidade, em concreto.

Art. 7º Neste eixo, situa-se a atuação dos seguintes órgãos públicos:

I - judiciais, especialmente as varas da infância e da juventude e suas equipes multiprofissionais, as varas criminais especializadas, os tribunais do júri, as comissões judiciais de adoção, os tribunais de justiça, as corregedorias gerais de Justiça;

II - público-ministeriais, especialmente as promotorias de justiça, os centros de apoio operacional, as procuradorias de justiça, as procuradorias gerais de justiça, as corregedorias gerais do Ministério Público;

III - defensorias públicas, serviços de assessoramento jurídico e assistência judiciária;

IV - advocacia geral da união e as procuradorias gerais dos estados

V - polícia civil judiciária, inclusive a polícia técnica;

VI - polícia militar;

VII - conselhos tutelares; e

VIII - ouvidorias.

Parágrafo Único. Igualmente, situa-se neste eixo, a atuação das entidades sociais de defesa de direitos humanos, incumbidas de prestar proteção jurídico-social, nos termos do artigo 87, V do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 8º Para os fins previstos no art. 7º, é assegurado o acesso à justiça de toda criança ou adolescente, na forma das normas processuais, através de qualquer dos órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

§ 1º Será prestada assessoria jurídica e assistência judiciária gratuita a todas as crianças ou adolescentes e suas famílias, que necessitarem, preferencialmente através de defensores públicos, na forma da Lei Complementar de Organização da Defensoria Pública.

§ 2º A não garantia de acesso à Defensoria Pública deverá implicar em sanções judiciais e administrativas cabíveis, a serem aplicadas quando da constatação dessa situação de violação de direitos humanos.

Art. 9º O Poder Judiciário, o Ministério Público, as Defensorias Públicas e a Segurança Pública deverão ser instados no sentido da exclusividade, especialização e regionalização dos seus órgãos e de suas ações, garantindo a criação, implementação e fortalecimento de :

I - Varas da Infância e da Juventude, específicas, em todas as comarcas que correspondam a municípios de grande e médio porte ou outra proporcionalidade por número de habitantes, dotando-as de infra-estruturas e prevendo para elas regime de plantão;

II - Equipes Interprofissionais, vinculadas a essas Varas e mantidas com recursos do Poder

Judiciário, nos termos do Estatuto citado;

III - Varas Criminais, especializadas no processamento e julgamento de crimes praticados contra crianças e adolescentes, em todas as comarcas da Capital e nas cidades de grande porte e em outras cidades onde indicadores apontem essa necessidade, priorizando o processamento e julgamento nos Tribunais do Júri dos processos que tenham crianças e adolescentes como vítimas de crimes contra a vida;

IV - Promotorias da Infância e Juventude especializadas, em todas as comarcas na forma do inciso III;

V - Centros de Apoio Operacional às Promotorias da Infância e Juventude;

VI - Núcleos Especializados de Defensores Públicos, para a imprescindível defesa técnico-jurídica de crianças e adolescentes que dela necessitem; e

VIII - Delegacias de Polícia Especializadas, tanto na apuração de ato infracional atribuído a adolescente, quanto na apuração de delitos praticados contra crianças e adolescentes em todos os municípios de grande e médio porte.

Art. 10º Os conselhos tutelares são órgãos contenciosos não-jurisditionais, encarregados de "zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente", particularmente através da aplicação de medidas especiais de proteção a crianças e adolescentes com direitos ameaçados ou violados e através da aplicação de medidas especiais a pais ou responsáveis (art. 136, I e II da Lei 8.069/1990).

Parágrafo Único. Os conselhos tutelares não são entidades, programas ou serviços de proteção, previstos nos arts. 87, inciso III a V, 90 e 118, §1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 11 As atribuições dos conselhos tutelares estão previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, não podendo ser instituídas novas atribuições em Regimento Interno ou em atos administrativos semelhante de quaisquer outras autoridades.

Parágrafo Único. É vedado ao Conselho Tutelar aplicar e ou executar as medidas socioeducativas, previstas no artigo 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 12 Somente os conselhos tutelares têm competência para apurar os atos infracionais praticados por crianças, aplicando-lhes medidas específicas de proteção, previstas em lei, a serem cumpridas mediante requisições do conselho. (artigo 98, 101, 105 e 136, III, "b" da Lei 8.069/1990).

Art. 13 Os conselhos tutelares deverão acompanhar os atos de apuração de ato infracional praticado por adolescente, quando houver fundada suspeita da ocorrência de algum abuso de poder ou violação de direitos do adolescente, no sentido de providenciar as medidas específicas de proteção de direitos humanos, prevista em lei e cabível.

CAPÍTULO V - DA PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Art. 14 O eixo estratégico da promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes operacionaliza-se através do desenvolvimento da "política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente", prevista no artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que integra o âmbito maior da política de promoção e proteção dos direitos humanos.

§ 1º Essa política especializada de promoção da efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes desenvolve-se, estrategicamente, de maneira transversal e intersetorial, articulando todas as políticas públicas (infra-estruturantes, institucionais, econômicas e sociais) e integrando suas ações, em favor da garantia integral dos direitos de crianças e adolescentes.

§ 2º No desenvolvimento dessa política deverão ser considerados e respeitados os princípios fundamentais enumerados no artigo 2º e seus parágrafos desta Resolução.

§ 3º O desenvolvimento dessa política implica:

- I - na satisfação das necessidades básicas de crianças e adolescentes pelas políticas públicas, como garantia de direitos humanos e ao mesmo tempo como um dever do Estado, da família e da sociedade;
- II - na participação da população, através suas organizações representativas, na formulação e no controle das políticas públicas;
- III - na descentralização política e administrativa, cabendo a coordenação das políticas e edição das normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dessas políticas e dos respectivos programas às esferas estadual, Distrital e municipal, bem como às entidades sociais; e
- IV - no controle social e institucional (interno e externo) da sua implementação e operacionalização.

Art. 15 A política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes operacionaliza-se através de três tipos de programas, serviços e ações públicas:

- I - serviços e programas das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, afetos aos fins da política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes;
- II - serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos humanos; e
- III - serviços e programas de execução de medidas socioeducativas e assemelhadas.

SEÇÃO I - DOS SERVIÇOS E PROGRAMAS DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

SUBSEÇÃO I – DOS PROGRAMAS EM GERAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Art. 16 As políticas públicas, especialmente as políticas sociais, assegurarão o acesso de todas as crianças e todos os adolescentes a seus serviços, especialmente as crianças e os adolescentes com seus direitos violados ou em conflito com a lei, quando afetos às finalidades da política de atendimento dos direitos humanos da criança e do adolescente, obedecidos aos princípios fundamentais elencados nos parágrafos do artigo 2º desta Resolução.

SUBSEÇÃO II - DOS SERVIÇOS E PROGRAMAS DE EXECUÇÃO DE MEDIDAS DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Art. 17 Os serviços e programas de execução de medidas específicas de proteção de direitos humanos têm caráter de atendimento inicial, integrado e emergencial, desenvolvendo ações que visem prevenir a ocorrência de ameaças e violações dos direitos humanos de crianças e adolescentes e atender às vítimas imediatamente após a ocorrência dessas ameaças e violações.

§ 1º Esses programas e serviços ficam à disposição dos órgãos competentes do Poder Judiciário e dos conselhos tutelares, para a execução de medidas específicas de proteção, previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente; podendo, todavia receber diretamente crianças e adolescentes, em caráter excepcional e de urgência, sem previa determinação da autoridade competente, fazendo, porém a devida comunicação do fato a essa autoridade, até o segundo dia útil imediato, na forma da lei citada.

§ 2º Os programas e serviços de execução de medidas específicas de proteção de direitos humanos obedecerão aos parâmetros e recomendações estabelecidos pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda e, complementarmente, pelos demais conselhos dos direitos, em nível estadual, Distrital e municipal e pelos conselhos setoriais competentes.

§ 3º Estes programas se estruturam e organizam sob a forma de um Sistema Nacional de Proteção de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, regulado por normas

operacionais básicas específicas, a serem editadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda.

Art. 18 Consideram-se como programas e serviços de execução de medidas de proteção de direitos humanos aqueles previstos na legislação vigente a respeito da matéria.

SUBSEÇÃO III - DOS PROGRAMAS DE EXECUÇÃO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS E ASSEMELHADAS

Art. 19 Os programas de execução de medidas socioeducativas são destinados ao atendimento dos adolescentes autores de ato infracional, em cumprimento de medida judicial socioeducativa, aplicada na forma da lei, em decorrência de procedimento apuratório, onde se assegure o respeito estrito ao princípio constitucional do devido

processo legal.

§ 1º Os programas de execução de medidas socioeducativas para adolescentes autores de ato infracional obedecerão aos parâmetros e recomendações estabelecidos pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente -

Conanda e, complementarmente, pelos demais conselhos dos direitos, em nível Estadual, Distrital e Municipal.

§ 2º Estes programas se estruturam e organizam, sob forma de um Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE em cumprimento dos seguintes princípios Norteadores:

I - prevalência do conteúdo educativo sobre os sancionatórios e meramente de contenção, no atendimento socioeducativo;

II - ordenação do atendimento socioeducativo e da sua gestão, a partir do projeto político-pedagógico;

III - construção, monitoramento e avaliação do atendimento socioeducativo, com a participação proativa dos adolescentes socioeducandos;

IV - exemplaridade, presença educativa e respeito à singularidade do adolescente socioeducando, como condições necessárias no atendimento socioeducativo;

V - disciplina como meio para a realização do processo socioeducativo;

VI - exigência e compreensão enquanto elementos primordiais de reconhecimento e respeito ao adolescente durante o processo socioeducativo;

VII - dinâmica institucional favorecendo a horizontalidade na socialização das informações e dos saberes entre equipe multiprofissional (técnicos e educadores);

VIII - organização espacial e funcional dos programas de atendimento sócio-educativo como sinônimo de condições de vida e de possibilidades de desenvolvimento pessoal e social para o adolescente;

IX - respeito à diversidade étnica/racial, de gênero, orientação sexual e localização geográfica como eixo do processo socioeducativo; e

X - participação proativa da família e da comunidade no processo socioeducativo.

§ 3º Os programas de execução de medidas socioeducativas devem oferecer condições que garantam o acesso dos adolescentes socioeducandos às oportunidades de superação de sua situação de conflito com a lei.

Art. 20 Consideram-se como programas socioeducativos, na forma do Estatuto da Criança e do Adolescente, os seguintes programas, taxativamente:

I - programas socioeducativos em meio aberto

a) prestação de serviço à comunidade; e

b) liberdade assistida.

II - programas socioeducativos com privação de liberdade

a) semiliberdade; e

b) internação.

Parágrafo único. Integram também o Sistema Nacional Socioeducativo - SINASE, como auxiliares dos programas socioeducativos, os programas acautelatórios de atendimento inicial (arts. 175 e 185 da lei federal nº 8069/90), os programas de internação provisória (art 108 e 183 da lei citada) e os programas de apoio e assistência aos egressos.

CAPÍTULO VI - DO CONTROLE DA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Art. 21 O controle das ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente se fará através das instâncias públicas colegiadas próprias, onde se assegure a paridade da participação de órgãos governamentais e de entidades sociais, tais como:

I - conselhos dos direitos de crianças e adolescentes;

II - conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas; e

III - os órgãos e os poderes de controle interno e externo definidos nos artigos 70, 71, 72, 73, 74 e 75 da Constituição Federal.

Parágrafo Único. O controle social é exercido soberanamente pela sociedade civil, através das suas organizações e articulações representativas.

Art. 22 Na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios haverá um Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, respectivamente, composto por igual número de representantes do governo e da sociedade civil organizada, garantindo a ampla participação da população, por suas organizações representativas, no processo de formulação e controle da política de atendimento aos direitos da criança e ao adolescente, dos seus programas, serviços e ações.

Parágrafo Único. A composição desses conselhos e a nomeação de seus membros devem ser estabelecidas de acordo com as Resoluções 105 e 106 do Conanda, inclusive as recomendações, contendo procedimentos que ofereçam todas as garantias necessárias para assegurar a representação pluralista de todos os segmentos da sociedade, envolvidos de alguma forma na promoção e proteção de direitos humanos, particularmente através de representações de organizações da sociedade civil governamentais, sindicatos, entidades sociais de atendimento a crianças e adolescentes, organizações profissionais interessadas, entidades representativas do pensamento científico, religioso e filosófico e outros nessa linha.

Art. 23 Os conselhos dos direitos da criança e do adolescente deverão acompanhar, avaliar e monitorar as ações públicas de promoção e defesa de direitos de crianças e adolescentes, deliberando previamente a respeito, através de normas, recomendações, orientações.

§ 1º As deliberações dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente, no âmbito de suas atribuições e competências, vinculam as ações governamentais e da sociedade civil organizada, em respeito aos princípios constitucionais da participação popular, da

prioridade absoluta do atendimento à criança e ao adolescente e da prevalência do interesse superior da criança e do adolescente, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal.

§ 2º Constatado, através dos mecanismos de controle, o descumprimento de suas deliberações, os conselhos dos direitos da criança e do adolescente representarão ao Ministério Público para as providências cabíveis e aos demais órgãos e entidades legitimados no artigo 210 da Lei nº 8.069/90 para demandar em Juízo por meio do ingresso de ação mandamental ou ação civil pública.

CAPÍTULO VII - DOS MECANISMOS ESTRATÉGICOS DE PROMOÇÃO, DEFESA E CONTROLE DA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Art. 24 Para promover e defender os direitos de crianças e adolescentes, quando ameaçados e violados e controlar as ações públicas decorrentes, o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá priorizar alguns determinados mecanismos estratégicos de garantia de direitos:

I - mecanismos judiciais extra-judiciais de exigibilidade de direitos;

II - financiamento público de atividades de órgãos públicos e entidades sociais de atendimento de direitos;

III - formação de operadores do Sistema;

IV - gerenciamento de dados e informações;

V - monitoramento e avaliação das ações públicas de garantia de direitos; e

VI - mobilização social em favor da garantia de direitos.

CAPÍTULO VIII - DA GESTÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Art. 25 A estrutura governamental, em nível federal, contará com um órgão específico e autônomo, responsável pela política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes, com as seguintes atribuições mínimas:

I - articular e fortalecer o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente;

II - funcionar prioritariamente como núcleo estratégico-conceitual, para a promoção dos direitos humanos da infância e adolescência, no âmbito nacional;

III - manter sistema de informação para infância e adolescência, em articulação com as esferas estadual e municipal;

IV - apoiar técnica e financeiramente o funcionamento das entidades e unidades de execução de medidas de proteção de direitos e de medidas socioeducativas;

V - Coordenar o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, especialmente os programas de execução de medidas socioeducativas; e

VI - Co-coordenar o Sistema Nacional de Proteção de Direitos Humanos, especialmente os programas de enfrentamento da violência, proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte, os programas e serviços de promoção, defesa e garantia da convivência familiar e comunitária, dentre outros programas de promoção e proteção dos direitos humanos de criança e adolescente.

Art. 26 Nos níveis estadual, distrital e municipal, as entidades públicas responsáveis pela política de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes e por esses serviços, programas e ações especiais deverão funcionar nessa linha, em seu respectivo nível de competência e deverão ter estrutura e organização próprias, respeitada a autonomia da política de atendimento de direitos da criança e do adolescente, na forma do Estatuto da Criança e do Adolescente, ficando, além do mais, responsáveis pela execução dos seus programas, serviços e ações e a manutenção das unidades respectivas.

§ 1º Cada Estado, município e o Distrito Federal vincularão essas suas entidades públicas responsáveis pela política de atendimento de direitos da criança e do adolescente à Secretaria ou órgão congênere que julgar conveniente, estabelecendo-se porém expressamente que elas se incorporam ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e que deverão ser considerados interlocutores para o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda e para o órgão federal responsável, previsto no artigo anterior, principalmente para efeito de apoio técnico e financeiro.

§ 2º O órgão federal previsto no artigo anterior deverá assegurar que os estados, o Distrito Federal e os municípios estejam conscientes de suas obrigações em relação à efetivação das normas de proteção à criança e à juventude, especialmente do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Convenção sobre os Direitos da Criança, da Constituição Federal e de que os direitos previstos nessas normas legais têm que ser implementados em todos os níveis, em regime de prioridade absoluta, por meio de legislações, políticas e demais medidas apropriadas.

Art. 27 A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os sistemas estaduais, distrital e municipais, tanto de defesa de direitos, quanto de atendimento socioeducativo.

§ 1º Caberá à União a coordenação desses programas e serviços de execução das medidas específicas de proteção de direitos e de execução das medidas socioeducativas, integrando-os no campo maior da política de atendimento de direitos da criança e do adolescente e exercendo função normativa de caráter geral e supletiva dos recursos necessários ao desenvolvimento dos sistemas estaduais, distrital e municipais.

§ 2º Os sistemas nacionais de proteção de direitos humanos e de socioeducação têm legitimidade normativa complementar e liberdade de organização e funcionamento, nos termos desta Resolução.

§ 3º Aplica-se ao Distrito Federal, cumulativamente, as regras de competência dos estados e municípios.

Art. 28 Incumbe à União:

I - elaborar os Planos Nacionais de Proteção de Direitos Humanos e de Socioeducação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios;

II - prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de proteção especial de direitos e de atendimento socioeducativo, no exercício de sua função supletiva;

III - colher informações sobre a organização e funcionamento dos sistemas, entidades e programas de atendimento e oferecer subsídios técnicos para a qualificação da oferta;

IV - estabelecer diretrizes gerais sobre as condições mínimas das estruturas físicas e dos recursos humanos das unidades de execução; e

V - instituir e manter processo nacional de avaliação dos sistemas, entidades e programas de atendimento.

§ 1º Para o cumprimento do disposto nos incisos III e V, a União terá livre acesso às informações necessárias em todos os sistemas, entidades e programas de atendimento.

§ 2º As funções de natureza normativa e deliberativa da competência da União serão exercidas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda, e as funções de natureza executiva, pela Presidência da República, através da Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

Art. 29 Incumbe aos Estados:

I - elaborar os planos estaduais de defesa de direitos e de atendimento socioeducativo, em colaboração com os municípios;

II - instituir, regular e manter seus sistemas de defesa de direitos e de atendimento socioeducativo, respeitadas as diretrizes gerais dos respectivos Planos Nacionais;

III - criar e manter os programas de defesa de direitos e de atendimento socioeducativo, para a execução das medidas próprias;

IV - baixar normas complementares para a organização e funcionamento dos seus sistemas de defesa de direitos e de atendimento e dos sistemas municipais;

V - estabelecer, com os municípios, as formas de colaboração para a oferta dos programas de defesa de direitos e de atendimento socioeducativo em meio aberto;

e

VI - apoiar tecnicamente os municípios e as entidades sociais para a regular oferta de programas de defesa de direitos e de atendimento socioeducativo em meio aberto.

Parágrafo Único. As funções de natureza normativa e deliberativa relacionadas à organização e funcionamento dos sistemas referidos, em nível estadual, serão exercidas pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 30 Incumbe aos municípios:

I - instituir, regular e manter os seus sistemas de defesa de direitos e de atendimento socioeducativo, respeitadas as diretrizes gerais dos Planos Nacionais e Estaduais, respectivos;

II - criar e manter os programas de defesa de direitos e de atendimento socioeducativo para a execução das medidas de meio aberto; e

III - baixar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas de seus sistemas de defesa de direitos e de atendimento socioeducativo.

§ 1º Para a criação e manutenção de programas de defesa de direitos e de atendimento socioeducativo em meio aberto, os municípios integrantes de uma mesma organização judiciária poderão instituir consórcios regionais como modalidade de compartilhar responsabilidades.

§ 2º As funções de natureza normativa e deliberativa relacionadas à organização e funcionamento dos sistemas municipais serão exercidas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

CAPÍTULO IX - PARÂMETROS, PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO E FORTALECIMENTO DO SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE PELOS CONSELHOS DOS DIREITOS

Art. 31 O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda e os conselhos congêneres, nos níveis estaduais, distritais e municipais, em caráter complementar, aprovarão parâmetros específicos, como normas operacionais básicas para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 32 Igualmente, no limite de suas atribuições, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda e os conselhos congêneres, nos níveis estadual, distrital e municipal, em caráter complementar, aprovarão planos que visem planejar estrategicamente as ações de instâncias públicas e os mecanismos de garantia de direitos do Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes.

Parágrafo Único. Esses planos serão elaborados por iniciativa dos próprios conselhos ou por propostas das entidades de atendimento de direito ou de fóruns e frentes de articulação de órgãos governamentais e/ou entidades sociais.

Art. 33 Os programas e projetos de responsabilidade de órgãos governamentais e entidades sociais que devam ser financiados com recursos públicos dos fundos para os direitos da criança e do adolescente deverão ser obrigatoriamente analisados e aprovados, previamente, pelos conselhos respectivos.

Art. 34º Esta resolução entra em vigor na data da sua publicação.

ANEXO 2 – MODELO DO FORMULARIO DE PESQUISA APLICADO

PESQUISA SOBRE O PERFIL DA RELAÇÃO COM O ESTADO DE ORGANIZAÇÕES QUE ATUAM NO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM CURITIBA.

1. Tempo de atuação da Instituição em Curitiba:

2. Área de atuação - eixos do sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes
 - () promoção
 - () defesa
 - () controle social

3. Foco de atuação (quais dos direitos previstos pelo ECA):
 - a) Vida e Saúde
 - b) Liberdade, Respeito e Dignidade
 - c) Convivência Familiar e Comunitária
 - d) Educação, Cultura, Esporte e Lazer
 - e) Profissionalização e Proteção no Trabalho

4. Sobre o Exercício da incidência política:

Participação em Conselhos, Fóruns ou outros espaços de discussão de políticas Públicas promovidos pela Sociedade Civil (qual)

5. Sobre a relação com a FAS:

Breve descrição das atividades (informe quais ações são realizadas em parceria com o município de Curitiba por meio de sua Fundação de Ação Social - FAS, indicando a quantidade de atendimentos):

 - 5.2 Recebe recursos financeiros ou possui qualquer outro tipo de parceria com o órgão público local (Fundação de Ação Social)?

 - 5.3 Se não, trata-se de uma escolha institucional? (opcional)

5.4 Se sim:

5.4.1 Descreva o objeto do termo de convênio e as obrigações das partes.

5.4.2 Os critérios e termos da parceria foram amplamente discutidos e conhecidos antes de sua concretização?

5.4.3 Há quanto tempo a parceria existe?

5.4.4. Estes recursos representam, aproximadamente, qual percentual de seu orçamento anual para o projeto específico financiado?

5.4.5 Sua instituição avalia que esta parceria gera outros frutos além dos recursos previstos em termo de convênio? Quais?

5.5 Sua instituição consegue/ conseguiria desenvolver as atividades se não houvesse a parceria com o Município?

5.6 Sua instituição mantém outros parceiros para este e outros programas? Quantos?

5.6.1 Como eles contribuem para o alcance de seus objetivos?

Observação: lembre-se que o anonimato será preservado e todas as informações prestadas são confidenciais e destinadas a fins tão-somente de pesquisa acadêmica para compor o conteúdo de Dissertação de Mestrado.

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](#)