

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

ANA KARINA BRENNER

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro: um campo de interações e conflitos entre governo e sociedade

NITERÓI
2006

ANA KARINA BRENNER

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro: um campo de interações e conflitos entre governo e sociedade

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre. Campo de Confluência: Políticas Públicas e Movimentos Instituintes.

Orientador: Prof. Dr. GIOVANNI SEMERARO

Niterói
2006

ANA KARINA BRENNER

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro: um campo de interações e conflitos entre governo e sociedade

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre. Campo de Confluência: Políticas Públicas e Movimentos Instituintes.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Giovanni Semeraro
Universidade Federal Fluminense

Prof^a Dr.^a Marília Pontes Spósito
Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Luiz Cavaliere Bazílio
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Osmar Favero (suplente)
Universidade Federal Fluminense

Niterói
2006

A meus sobrinhos Eduarda, Pedro Henrique e João Vitor. Que possam manter a alegria de ser crianças com a garantia de melhores políticas e de serem partícipes de uma sociedade efetivamente justa e democrática.

Agradecimentos

Aos meus pais, que sempre batalharam para que os filhos superassem suas próprias trajetórias escolares.

Ao Paulo, querido companheiro, pelo carinho, incentivo e inspiração.

Aos amigos de Maringá e do Rio, que de perto ou de longe acompanham minha empreitada carioca.

Ao professor Giovanni Semeraro, pelas preciosas orientações e pela dedicação, especialmente na reta final.

Ao professor Osmar Favero, pela amizade e incentivo.

Aos professores Marília Spósito e Luiz Bazilio, pelas importantes contribuições na qualificação.

À CAPES, por conceder a bolsa que tornou a realização deste mestrado possível.

Resumo

A presente dissertação apresenta os resultados de investigação realizada sobre a atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro (CMDCA/Rio) nos anos de 2000 a 2005. Através de análise de atas de assembléias, de deliberações do Conselho, de entrevistas com conselheiros governamentais e não-governamentais e de observações das assembléias foi possível perceber como se dá a relação entre sociedade civil representada no Conselho e a representação governamental, quais os temas de disputa, os conflitos e interações ocorridos entre as duas instâncias representadas neste órgão deliberativo. A disputa pelos escassos recursos do Fundo Municipal da Infância e Adolescência é um dos temas mais recorrentes. A falta de um projeto político coletivamente elaborado e assumido torna as discussões sobre diagnósticos de realidade e de políticas públicas pouco constantes. Neste quadro o CMDCA Rio se apresenta mais como órgão burocrático que instância de formulação de políticas. A pesquisa revelou que o Conselho não é suficientemente operante e deliberativo para garantir a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes.

Palavras-chave: Democracia – Participação – Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente

Abstract

This work presents the results of an inquiry carried through on the performance of the City council of the Child and the Adolescent's Rights of Rio De Janeiro (CMDCA/Rio) in the years 2000 to 2005. Through the analysis of the assemblies register, councils deliberations, interviews with governmental and not-governmental council members and observations of the assemblies it was possible to perceive how is the relation between the civil society represented in the council and the governmental representation, which are the dispute subjects, the conflicts and interactions occurred between the two instances represented in this deliberative agency. The dispute for the scarce resources of the Municipal Fund for Infancy and Adolescence is one of the most recurrent subjects. The lack of a collectively elaborated and assumed politic project turns the discussion about reality diagnosis and public politics little constant. In this scenario the CMDCA Rio turns itself to a more bureaucratic agency than instance of politics formulation. The research disclosed that the council is not enough operative and deliberative to guarantee the rights of children and adolescents.

Key words: Democracy – Participation – Children and Adolescents' Rights Council

SUMÁRIO

1. Apresentação	9
2. Democracia e democratização no Brasil	14
2.1 A ditadura à brasileira	16
2.2 O Brasil emerge da ditadura	18
2.3 A mobilização popular e a promulgação da Constituição de 1988.....	23
3. Os Conselhos gestores e a participação	26
3.1 O Estatuto da Criança e do Adolescente e os Conselhos de Direitos. 26	
3.2 A Constituição de 1988 e os Conselhos gestores	29
3.3 A participação	35
4. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro	42
4.1 O registro das atividades do CMDCA Rio	43
4.2 A composição do CMDCA Rio	44
4.3 Estrutura de funcionamento	48
4.4 Fundo da Infância e da Adolescência	50
4.5 Funções e ações do CMDCA.....	52
4.6 Dinâmica de realização das Assembléias Ordinárias.....	57
5. Jogando o jogo do empate: complexidades e contradições entre sociedade civil e Estado/governo	61
5.1 Quem são os representantes no Conselho	61
5.2 Os temas em disputa	67
5.3 Os conflitos internos e seus reflexos na esfera pública.....	79
6. Considerações finais	88
7. Bibliografia.....	95

1. Apresentação

Os anos de ditadura militar que se seguiram no Brasil após o golpe de 1964 foram marcados pelo avanço do poder do Estado e por uma sociedade civil tutelada e silenciada pela repressão a grupos e pessoas que se posicionavam contrários ao sistema.

A ditadura produziu relação claramente antagônica entre movimentos sociais, organizações populares, entidades civis, de defesa de direitos, etc. e Estado. Mas, o processo de redemocratização que se desencadeou no início dos anos 1980 implicou na redefinição desta relação para uma forma que buscava mais a participação na reformulação do Estado que o antagonismo; que buscava a abertura de canais de diálogo, de apresentação clara e de negociação de conflitos.

Paradoxalmente, ao enfrentar as ações dos órgãos de repressão da ditadura, a sociedade civil saiu do regime militar mais forte e articulada do que quando ocorreu o golpe.

Os anos 1980 foram marcados por uma efervescência de movimentos e mobilizações pela redemocratização do país e pela luta por direitos sociais e civis. A Constituição de 1988 é marco e também resultado desta mobilização. Ela contemplou bandeiras de lutas históricas de movimentos sociais que fizeram pressão para que, mesmo havendo grupos conservadores poderosos na Assembléia Constituinte, temas relacionados ao campo progressista da sociedade fossem incluídos em sua redação.

A chamada Constituição Cidadã estabeleceu que a democracia no Brasil, além de representativa, deveria comportar espaços institucionais de participação popular. Um dos espaços da democracia participativa foi implantado através dos Conselhos gestores. Tais Conselhos teriam como

função principal elaborar e fiscalizar a implementação de políticas públicas setoriais, como saúde, educação, habitação, geração de emprego e renda, entre outros. Essas instâncias deliberativas foram estabelecidas nas três esferas da administração pública e contam com a participação paritária, ou seja, compartes iguais, de representantes governamentais e não-governamentais que se reúnem periodicamente para discutir problemas, analisar demandas, propor soluções, etc.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8069/90, elaborada para regulamentar artigo constitucional que estabelecia que crianças e adolescentes deveriam ser prioridade absoluta das políticas públicas e da garantia de direitos, criou os Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes, também nas três esferas da administração. Este Conselho em particular caracteriza-se pela intersectorialidade de suas ações, uma vez que o tema crianças e adolescentes perpassa várias políticas setoriais. Desta forma, ele se constitui de representantes de organizações não-governamentais que atuam direta ou indiretamente com crianças e adolescentes (atendimento, defesa de direitos, estudos e pesquisas) e representantes de múltiplas secretarias municipais, estaduais ou ministérios, de acordo com a esfera em que se situa. Assim, podem fazer parte dos Conselhos secretarias como Assistência Social, Educação, Saúde, Cultura, Esporte e Lazer, Habitação, Fazenda e demais secretarias que tenham alguma relação direta ou indireta com o tema (a secretaria de habitação, por exemplo, pode não se relacionar diretamente com crianças e adolescentes, mas, na medida em que estas precisem de um lugar para morar com seus pais ou responsáveis, a secretaria é afim ao tema).

Neste trabalho será apresentada pesquisa realizada no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro, considerando-se o recorte temporal de 2000 a 2005. Escolheu-se para realização do estudo a análise dos últimos seis anos de existência do Conselho, pois, remontar à sua criação demandaria um esforço de análise documental muito extenso para o tempo de duração de um mestrado. Neste recorte, porém, estão contempladas três gestões de conselheiros e duas gestões municipais (ainda que o prefeito tenha sido reeleito, o novo mandato produziu algumas alterações no secretariado e na correlação de forças

políticas no interior do governo), o que representa material empírico consistente para a realização da pesquisa.

Analisando-se atas das assembléias do CMDCA Rio, deliberações e outros documentos produzidos pelo Conselho no período de 2000 a 2005 e baseando-se em entrevistas realizadas com dois conselheiros governamentais e cinco não governamentais, além da observação às assembléias ordinárias do Conselho durante oito meses foi possível perceber como se dá a participação não-governamental e dos órgãos públicos representados nesta instância, bem como analisar a qualidade da relação entre os dois segmentos representados, as disputas e conflitos inerentes ao debate público e à participação. Também foram observados os temas mais recorrentes na pauta do Conselho e o significado dessas recorrências. Embora circunscritas ao Rio de Janeiro, depara-se com um conjunto de questões que estão presentes no complexo e contraditório processo de democratização do Brasil.

Os documentos analisados são atas de Assembléias, Reuniões de Mesa Diretora, Reuniões Temáticas, além de deliberações, resoluções e editais. Todos os documentos analisados foram obtidos na sede do CMDCA. Em relação às atas, não foram encontrados todos os registros de assembléias; faltam atas especialmente dos anos de 2000 e 2001. A ausência de registro de algumas reuniões compromete a reconstrução da história do CMDCA, mas, tais ausências também contam uma história. Essas ausências somadas à pouca qualidade dos registros – linguagem telegráfica, informações incompletas ou inconsistentes, relatos que só permitem o entendimento àqueles que estiveram presentes às reuniões, etc – falam da fragilidade do Conselho em relação à construção de informações documentais capazes de dar consistência e legitimidade à sua existência.

A falta de registros escritos invalida decisões, permite que deliberações sejam mudadas arbitrariamente e impedem que decisões atuais se fundamentem na história deste Conselho, impede que erros não sejam repetidos e acertos possam servir de modelo para novas ações/decisões.

Além da análise de documentos e das atas do CMDCA, realizou-se entrevistas com conselheiros de direitos e técnicos do Conselho. O roteiro de entrevista utilizado para conselheiros governamentais e não-governamentais foi o mesmo. Considerou-se, para a formação da amostra, conselheiros que já

participaram de gestões anteriores à de 2005-2007 bem como conselheiros que estavam em seu primeiro mandato. Desta forma, foi possível recuperar um pouco da memória do Conselho através dos conselheiros antigos e, ainda, saber como é estar no Conselho para exercer a representação de suas entidades/organizações/secretarias pela primeira vez.

Com o objetivo de conhecer melhor a produção discente da pós-graduação sobre os Conselhos de direitos e auxiliar na delimitação do problema de pesquisa, foi realizada busca no banco de teses da CAPES com a palavra-chave “Conselhos de direitos da criança e do adolescente”. Nesta busca foram encontradas 24 dissertações de mestrado e uma tese de doutorado, realizadas entre os anos de 1992 e 2004. A única tese de doutorado produzida sobre o tema dos Conselhos foi defendida no campo das Ciências Políticas no ano de 2000. As dissertações apresentam grande concentração na área do Serviço Social, sendo que dos 24 trabalhos encontrados na pesquisa ao banco da CAPES nove foram realizados em programas de pós-graduação em Serviço Social e os demais trabalhos encontram-se distribuídos em outros dez campos de conhecimento. Há apenas duas dissertações defendidas na área da Educação. Note-se que a escassez de estudos realizados no campo da Educação demonstra pouco interesse da área com a questão e pode significar um fechamento temático em torno das questões estritamente escolares. Tanto os Conselhos de direitos são espaços de deliberação de políticas de educação quanto a escola é espaço de relação e interseção entre crianças e adolescentes e as demais políticas que garantem a esses sujeitos seus direitos de cidadãos. Desta maneira, realizar este estudo em um Programa de Pós-Graduação em Educação representa um alargamento do escopo de estudo deste campo e a possibilidade de ampliar o debate com pessoas do campo que também dialogam com outras áreas de pesquisa sem perder de vista a importância da Educação no debate sobre as políticas públicas e o Estado.

Em relação aos temas estudados nesses trabalhos destacam-se a abordagem relacionada à inovação legal e institucional trazida pelo ECA, com 6 trabalhos defendidos; a descentralização da gestão das políticas e a participação, com três trabalhos relacionados a cada um destes temas. A

relação entre sociedade civil e Estado na instância participativa *Conselho* é abordada em apenas uma dissertação.

A leitura da íntegra de alguns desses trabalhos e de resumos de outros aponta que ainda é preciso avançar bastante no estudo de instâncias participativas como os Conselhos de direitos, ao mesmo tempo em que demonstra que, muitos dos estudos de caso realizados são complementares e apresentam resultados que, mesmo relacionados a um estudo particular, podem ser generalizados para a experiência nacional da implementação dos Conselhos de direitos da criança e do adolescente e demais Conselhos gestores.

Dentre as temáticas percebidas como principais ou recorrentes na pauta do CMDCA Rio destacam-se a disputa pelos escassos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), a pouca visibilidade do Conselho internamente ao governo municipal e na esfera pública, os conflitos e disputas entre governo e organizações que compõem o Conselho e a despolitização dos debates.

Os recursos do FMDCA são disputados tanto por organizações não-governamentais como por secretarias municipais – principalmente a Secretaria Municipal de Assistência Social – para financiar ações públicas voltadas para crianças e adolescentes. Serão discutidas, ao longo do trabalho, as fontes dos recursos do Fundo e as formas de distribuição desses, bem como os problemas relacionados a essa distribuição.

A baixa capacidade de impacto do CMDCA Rio na esfera pública e nas ações governamentais também será problematizada considerando-se as secretarias municipais representadas no Conselho, a representatividade dos funcionários destas secretarias em seus locais de trabalho e o posicionamento do Conselho diante de questões candentes na esfera pública e os resultados obtidos.

2. Democracia e democratização no Brasil

Até os anos 1930, é possível dizer que o Brasil era uma sociedade de tipo prevalentemente “oriental”¹, onde o Estado era tudo e a sociedade civil incipiente². Já nos anos 1930/1940 começava a se articular uma sociedade civil com maior consistência que, entretanto, fora reprimida pelos dois golpes de Estado que se sucederam no Brasil no século passado.

Durante o chamado período populista (1945-1964) houve grande efervescência da sociedade civil, com a ação social crescente de movimentos e sindicatos rurais, sindicatos de trabalhadores urbanos, movimentos estudantis, entre outros. Essa mobilização se intensificava com o passar do tempo e estava em um de seus pontos mais elevados quando ocorreu o golpe militar de 1964 que implicou na repressão e conseqüente refluxo das mobilizações populares no país. O golpe ocorreu justamente porque, entre outras causas, tais movimentos ganhavam força e ameaçavam efetivamente as elites dominantes.

Segundo Semeraro (1994), até ocorrer o golpe de 1964, havia fortes movimentos sócio-políticos e populares no Brasil. O movimento camponês, especialmente representado pelas Ligas Camponesas e os sindicatos rurais, lutava pela reforma agrária e acreditava que ela seria realmente possível, tanto que os latifundiários se armaram por conta própria para conter a reforma à

¹ Gramsci (apud Coutinho, 1984) referia-se à Rússia de 1917 quando falava em sociedades de tipo oriental e esse conceito pode ser ampliado para aquilo que se passou a chamar de Terceiro Mundo. Nestas sociedades, o Estado tem peso muito maior do que a sociedade civil, que é primitiva e gelatinosa. Diferentemente disto, nas sociedades ocidentais existiria uma relação mais equilibrada entre sociedade civil e Estado.

² O Estado brasileiro constituiu-se através de arranjos “por cima” ou seja, arranjos oligárquicos e das elites dominantes que desde a primeira República produzem um Estado o mais próximo possível de sua imagem e semelhança. Assim ocorreu na proclamação da República, no Golpe de 1930, no de 1964 e na Nova-República. Entretanto, também houve mobilizações da sociedade civil que, se não conseguiram fazer um Estado identificado com “os de baixo”, conseguiram fazer pressões que impediram que o Estado fosse uma imagem perfeita das elites dominantes (Ianni, 2004).

força. O movimento operário também avançava e greves aconteceram em vários lugares do país e em diversos setores produtivos lutando por melhores condições salariais e de trabalho, contra a inflação e por políticas mais nacionalistas. O movimento estudantil, representado nacionalmente pela UNE – União Nacional dos Estudantes e UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas, além das entidades estudantis locais, não só lutava pela democratização do ensino mas também apoiava as lutas populares. A UNE também foi uma das entidades que exerceu importante papel na mobilização em torno da cultura popular e educação de base em que aparecem, entre outros, o Centro Popular de Cultura (CPC) da UNE, o Movimento de Cultura Popular (MCP) e o Movimento de Educação de Base (MEB).

Toda essa mobilização, embora reprimida pelo governo militar, constituiu-se em grande experiência da sociedade civil brasileira. Esta experiência se aprofundará e amadurecerá durante a Ditadura para aflorar com mais vigor no período de redemocratização do país, ao final dos anos 1970 e durante os anos 1980.

O processo de industrialização que se acelerou na década de 1950 aprofundou questões territoriais urbanas que já se apresentavam desde os anos 1930. A ocupação desordenada do espaço, o aumento da população urbana devido ao êxodo rural, a falta de investimentos em infra-estrutura produzem as periferias urbanas empobrecidas que refletem as contradições sociais e políticas de nossa sociedade. O ritmo das mudanças e do surgimento das demandas era tão acelerado que a integração a esta nova realidade metropolitana não se resolveria no âmbito das soluções individuais, tomadas por cada família. Dependia-se de soluções globais situadas ao nível das macro-decisões, só passíveis de serem tomadas pelo Estado. Na medida em que o Estado não respondia a essas necessidades, movimentos populares se articulavam para pressioná-lo a avançar na garantia de direitos básicos à população.

Como o populismo estatal não respondia às demandas sociais e políticas das massas trabalhadoras era inevitável que as contradições produzidas pelo desenvolvimento econômico lançassem as classes populares em uma relação de antagonismo com o Estado.

A forte mobilização da sociedade civil vivenciada neste período representou uma das razões para que o golpe de 1964 ocorresse, mas, a organização social era menor do que o risco aparente que representava, visto que o golpe aconteceu sem fortes reações populares efetivas, ao menos no primeiro momento.

Paradoxalmente aos efeitos repressivos do golpe cresceu uma sociedade civil ativa nos anos 1970 e na primeira metade dos anos 1980. O número de associações de bairro teve crescimento sem precedentes neste período. A sindicalização urbana e, especialmente, a rural cresceu muito nos últimos anos da ditadura.

Assim, segundo Coutinho (2002) o Brasil emergiu da ditadura com uma sociedade de tipo ocidental periférica, permeada por “orientalismos”, com sociedade civil bem mais forte e articulada do que havia antes do regime militar, mas, com resquícios de Estado todo-poderoso. Com uma sociedade civil mais forte e articulada começava-se a estabelecer uma convivência com o Estado na medida em que se ocupava o espaço público para reivindicar, protestar, argumentar, apresentar possíveis soluções.

A ditadura havia produzido uma relação claramente antagônica entre sociedade civil e Estado. O processo de redemocratização exigia, entretanto, que esta relação passasse a se delinear de forma mais cooperativa, com a possibilidade de abertura de canais de diálogo e de resolução de conflitos.

Os canais de diálogo e de convivência foram sendo criados gradativamente mas, a relação entre sociedade civil e Estado sempre se manteve ambígua e ambivalente, com uma sociedade civil ora posicionando-se de forma combativa contra o Estado, ora apresentando-se dócil, cordata e cooptada, e, ora mantendo a cooperação com o Estado para garantir conquistas importantes para os cidadãos.

Para entender como isso foi possível é preciso qualificar o regime militar que se instalou no Brasil.

2.1 A ditadura à brasileira

Há uma diferença entre a ditadura que se instalou no Brasil e o regime fascista que vigorara na Europa que deve ser respeitada. O fascismo foi um regime de base de massas organizadas. A ditadura brasileira não seguiu o

mesmo caminho. Ainda que tenha torturado e matado, o regime militar brasileiro não se constituiu num regime fascista no sentido estrito da palavra. As ideologias nazista e fascista se fizeram poder, respectivamente, na Alemanha e Itália, quando já haviam garantido grande organização – partidos políticos, movimentos e, inclusive, conquistas eleitorais – o que não ocorreu na ditadura militar brasileira. O regime brasileiro não se preocupou em subordinar ou cooptar a sociedade civil – apesar de tê-la reprimido – nem criou partidos e movimentos que corroborassem a ditadura. Além destes aspectos, ao contrário de outras ditaduras, a brasileira foi modernizadora. Ela incentivou a modernização capitalista que inovou o sistema produtivo. Tal modernização produziu uma classe operária de novo tipo que foi geradora, ainda que não fosse esta a vontade da ditadura, de um novo movimento sindical e de um importante partido político, o PT. Ao não subordinar a sociedade civil, não criar sindicatos e partidos próprios, a ditadura acabou por deixar um campo de possibilidades aberto para que a sociedade civil se desenvolvesse com relativa autonomia – havia forte aparato de repressão a quem se opusesse ao regime, mas, enquanto não confrontassem diretamente os militares a repressão era amenizada e movimentos, associações e, mais tardiamente, partidos se organizavam e elaboravam estratégias de atuação contra o regime militar. Isso fez com que a sociedade civil brasileira saísse do regime militar mais forte do que quando entrou.

Os movimentos populares que atuaram durante o regime militar organizaram-se numa relação de antagonismo e oposição em relação ao Estado, com reforço ao caráter extra-institucional deles e, por isso, considerava-se que eles não continham os vícios da política oficial. Esses movimentos mantinham, normalmente, postura de autonomia frente a partidos políticos e aparelhos de Estado em geral. A Igreja constituiu-se como uma das mais importantes matrizes geradoras ou formadoras de novas forças sociais, mas, ainda assim, mantinha-se bastante autonomia nas práticas de mobilização e nas ações dos movimentos.

Nos anos 1980, com as mudanças na conjuntura política – já havia sido decretada a anistia política, o Estado militarizado começava a esmorecer a repressão – ganham importância no cenário das mobilizações sociais diversos movimentos como o de mulheres, o ecológico, de negros, índios, etc. bem

como a organização de diversos partidos políticos. Alguns desses movimentos defendiam lutas já antigas, mas que, com a situação política do país, haviam perdido expressão enquanto a preocupação maior residia no combate ao regime autoritário.

A ditadura não pretendia possibilitar a criação desta nova, ativa e diversa sociedade civil; ao contrário, o objetivo era cercear o campo de participação da sociedade civil e reprimí-la, à força muitas vezes. Mas, sua forma de atuação, ainda que violenta, não conseguiu impedir a mobilização social e o próprio Estado não conseguiu mais controlar as forças sociais mobilizadas.

2.2 O Brasil emerge da ditadura

Para Francisco de Oliveira (2002) a ditadura foi derrubada – e não esgotada, como dizem alguns – pela força da mobilização social, que não estava organicamente organizada, mas tanto derrubou a ditadura como foi o sustentáculo do novo regime. Entretanto, Frigotto (2002) acredita que a redemocratização do Brasil pós-golpe de 1964 não contou com base de participação efetiva das massas. “A democracia efetiva só pode ser construída sob a igualdade de condições socioeconômicas, culturais, educativas, etc. dos seres humanos na produção da sua vida individual e social” (Frigotto, apud Fávero e Semeraro, 2002:53), igualdade que não estava garantida aos cidadãos brasileiros. Mas, embora as *massas* não estivessem mobilizadas e articuladas organicamente que ganharam tamanha força que não era possível ficar impassível diante deles.

No entanto, a transição da ditadura para o governo democrático não se deu sob ruptura radical com as forças que sustentaram o regime militar. A coalizão que deu origem ao novo regime foi surpreendente e foi de encontro com o movimento social anterior. O acordo das elites pela não ruptura radical e a transição “lenta, segura e gradual” para a democracia proporcionou a elas elites um (re)arranjo político que permitiu que velhas oligarquias e as bases de sustentação do regime militar permanecessem no poder. Uniram-se o velho reformado e o novo. Mais uma vez formou-se um Estado “por cima”. Exemplo contundente desta permanência foi a chegada de José Sarney à Presidência da República; ex-defensor do regime militar que entrou para o PFL – partido

originário da Arena³ – disputou a eleição como vice de Tancredo Neves e assumiu a presidência num ato que poderia ser caracterizado como novo golpe, uma vez que, com a morte do presidente eleito, novas eleições deveriam ter sido convocadas.

Esta forma tortuosa com que o país foi conduzido à redemocratização representa uma das grandes razões para a fragilidade da democracia que temos hoje. Não se constituiu uma efetiva democracia popular visto que velhas práticas dos regimes oligárquicos e autoritários se mantiveram arraigadas no corpo do Estado. Isso faz com que a participação popular e a agregação de pautas populares à agenda pública ainda sofram muita resistência.

A Nova República, segundo Oliveira (2002), se inaugura fraudando tudo, fazendo um acordo das velhas elites por cima, atendendo apenas a alguns reclamos dos movimentos sociais como a liberalização da organização sindical.

As massas populares foram açoitadas pela inflação que chegou a 80% ao mês, que se estabeleceu no governo Sarney e este foi um dos fatores que levaram grande parte das camadas populares a votarem em Collor, que se apresentava como um salvacionista messiânico.

Desde a eleição de 1989 existia uma disputa entre propostas de sociedade. A disputa por distintos projetos de país era representada, naquela época, por Collor e Lula. Collor foi o primeiro a propor ações neoliberais (privatizações, diminuição do Estado e dos espaços de participação, defesa do mercado etc) e este modelo de modernização foi claramente adotado pelo primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), de acordo com Coutinho (2002). A proposta de Lula e dos movimentos sociais organizados à época defendia a ampliação do espaço público, a distribuição de renda, a participação popular organizada.

³ O regime militar brasileiro dissolveu todos os partidos instaurando o bipartidarismo em 1966. Foram criados dois novos partidos, a Arena (Aliança Renovadora Nacional) e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), sendo que o primeiro se configuraria como partido de apoio ao governo e o segundo como oposição consentida ao regime. Esses dois partidos disputaram quatro eleições parlamentares e a Arena obteve maioria em todas, porém, a partir de 1974 o MDB começa a obter ganhos significativos. Em 1979 o regime militar decreta o fim do bipartidarismo para que fosse novamente instituído o multipartidarismo com o intuito de enfraquecer a oposição pela sua divisão. Na verdade, foi a Arena que se dividiu, tendo o PFL – dissidente da Arena – se juntado à oposição para derrotar Paulo Maluf e eleger Tancredo Neves.

Segundo Gohn (1997), os movimentos sociais passaram, ao longo da década de 1980, da fase de otimismo para a perplexidade e, por fim, à descrença gerada por uma série de fatores que se exacerbaram no final daquela década. Segundo a autora, mudanças na composição dos agentes responsáveis pela implementação e fiscalização das políticas públicas; o enorme crescimento do associativismo institucional; o surgimento de grandes centrais sindicais; o aparecimento de entidades aglutinadoras dos movimentos sociais e, especialmente o surgimento das ONGs – que encontrarão o auge de sua expansão durante os anos 1990 – são algumas das razões para a descrença dos movimentos sociais e a conseqüente perda de sua capacidade mobilizadora.

Essa questão do surgimento das ONGs merece aqui maior destaque. As Organizações Não-Governamentais começaram a surgir nos anos de 1970 e chegaram a seu momento de maior expressão nos anos 1990. Tais organizações tinham, em sua origem, o papel de articular os movimentos sociais organizados em torno de temas diversos e captar recursos para o desenvolvimento das atividades desses movimentos, além de lhes oferecer assessoria técnica.

Segundo Montañó (2002), nos primórdios de sua existência, não eram as ONGs e sim os *“movimentos sociais os que lutavam contra uma ditadura, contra mecanismos de opressão e exploração, os que se articulavam em torno de interesses específicos (...)”* (op.cit, p. 271). As ONGs davam estrutura e apoio para que os movimentos pudessem manter o protagonismo na luta pela democratização e por direitos sociais e civis.

Tais organizações fazem intermediações entre as bases da mobilização social e as agências financiadoras.

(...) as ONGs formam-se como um campo de organizações, agentes, práticas, crenças e discursos, constituído por três feixes de relações: para baixo, com as bases; horizontalmente, entre si; e, para cima, com as agências de cooperação (Landim, apud Haddad (org), 2002: 27).

Entretanto, segundo Montañó (2002), nos anos 1990 houve grande transformação no campo das ONGs referentes à sua relação com os

movimentos sociais, em relação aos órgãos de financiamento e cooperação e em relação ao protagonismo destas organizações no campo das ações públicas. As ONGs passam a ser o ator principal quando até aquele momento desempenhavam o papel de coadjuvante. Modificações no âmbito da conjuntura política e social no país e no mundo proporcionaram esta inversão de papéis⁴.

Esta inflexão na relação entre ONGs e movimentos sociais causará sensíveis transformações no campo e na forma de atuação da sociedade civil e isto terá reflexos nos âmbitos de participação criados a partir da Constituição Federal de 1988.

Cabe aqui ressaltar que a Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) surgiram justamente no fim dos anos 1980 quando a mobilização social já entrava num estado de desencra, além disso, os ordenamentos contidos nestas legislações foram implementados ao longo dos anos 1990, período em que as ONGs já ocupavam majoritariamente o campo dos movimentos sociais. A diminuição da mobilização popular e a desencra produzirão conseqüências negativas nesta implementação que serão mais bem detalhadas no próximo capítulo.

A profissionalização dos militantes com a dedicação exclusiva de tempo para a organização das agendas de mobilização poderia ter incrementado a ação dos movimentos, mas, ao contrário, acabou mudando muito a característica da mobilização social. As organizações ocuparam-se em organizar agendas de debates nacionais e internacionais deixando de se ater a questões mais localizadas e específicas. “Militantes, assessores e simpatizantes deixaram de exercitar a política por meio da atuação nos movimentos sociais, movidos pela paixão, pela ideologia ou por acreditar em algumas causas e valores gerais”. (Gohn, 1997: 286)

⁴ O fim da ditadura que abria um campo mais amplo de participação para além dos movimentos sociais; as transformações ocorridas na Europa, que tiveram como marco a queda do Muro de Berlim e proporcionaram drástica diminuição do fluxo de recursos para a América Latina, devido às demandas locais geradas pela necessidade de reconstrução dos países do Leste Europeu; a diminuição de tais recursos internacionais levou ONGs a buscarem outras formas de financiamento – Estado, empresas, etc – o que abriu caminho para cooptações, mudanças de objetivos, perda dos rumos e não repasse dos escassos recursos para os movimentos sociais; e o esgotamento dos movimentos sociais ao conquistarem ou não seus objetivos são razões para a inflexão ocorrida na relação movimento social/ONG.

Quando o PT venceu eleições municipais em vários municípios do país, no fim dos anos 1980, houve uma mudança de postura política dos militantes, movimentos e organizações, pois passou a haver demanda de formação técnica de lideranças populares que foram convidadas a ocupar cargos públicos. Para o exercício da gestão pública não bastava mais a experiência de mobilização e articulação popular, seria necessário conhecer mecanismos de gestão, entender o funcionamento da máquina pública, entre outras demandas técnicas. O deslocamento de muitos quadros dos movimentos sociais para a máquina pública resultou, por um lado em maior identificação dos governos municipais com demandas populares, mas por outro, representou um esvaziamento de lideranças nos movimentos sociais que “cederam” seus líderes a governos municipais e estaduais. Os movimentos ficaram “órfãos” de seus líderes e com dificuldades de manter a mobilização popular e a crítica que historicamente faziam aos governos. Deve-se ressaltar, entretanto, que o PT não foi o único partido a agregar lideranças populares à administração municipal, mas, foi o que teve mais destaque nesta prática. Também é preciso destacar que, mesmo com a aproximação dos movimentos sociais ao governo, após a redemocratização do país, eles se mantiveram como agentes fundamentais para realizar a crítica às ações dos governos, pois, ainda que estivessem próximos a ele o viam de fora, o que permitia construir visão crítica e autônoma da atuação destes. Ao participar de governos, incluindo-se na gestão pública e esvaziando as bases de suas lideranças, esta capacidade de crítica às ações de governo fragilizou-se imensamente.

Ainda não havia, em fins dos anos 1980, uma hegemonia política consolidada; Collor venceu a eleição e começou a implementar políticas de caráter claramente neoliberal, mas, devido às denúncias de corrupção efetuadas contra seu governo, o presidente foi derrubado dois anos depois, através da declaração de seu *impeachment*. O modelo neoliberal avançou muito nos dois governos de FHC, especialmente porque ele conseguiu consolidar reformas que Collor não havia conseguido levar adiante.

Ainda assim, Coutinho (2002) considera que a hegemonia conquistada pelo modelo neoliberal é frágil e está em risco constante de perda de espaço. Risco dado, especialmente, pelo universo de excluídos do sistema que países periféricos como o Brasil produz. Há vastas camadas da classe média que vem

apoiando as medidas neoliberais e podem continuar a fazê-lo por algum tempo porque percebem que não estão tão mal assim, ou ainda conseguem negociar algumas vantagens trabalhistas ou sociais. Mas, segundo o autor acima citado, este apoio pode acabar, visto que não parece possível que um projeto de sociedade que beneficie, quando muito, a um quarto da população, possa se manter por muito tempo.

2.3 A mobilização popular e a promulgação da Constituição de 1988

Ocorreram intensas mobilizações sociais em torno da redação e promulgação da Constituição de 1988. A Campanha da Constituinte ocorreu no bojo de mobilizações surgidas nos anos 1970, como greves, anistia política, movimentos populares, reorganização partidária. Foram organizados inúmeros “Plenários pró-participação popular na Constituinte” e coletadas mais de 12 milhões de assinaturas para emendas de iniciativa popular à Constituição.

Pretendia-se, na luta pela Constituição, que ela fosse o resultado de uma Assembléia Constituinte realmente soberana, democrática e nacional. O problema é que a Constituinte era congressual, com representantes eleitos pelo antigo sistema que privilegiava e continha os vícios das velhas oligarquias. Assim, a Constituição não foi soberana, nem efetivamente democrática e nem nacional. Mas, restaram do processo alguns resultados positivos, como a experiência da ampla participação. Desta forma, a chamada Constituição Cidadã é um misto de conservadorismo e propostas progressistas. Algumas bandeiras levantadas pelos movimentos populares foram garantidas, como o direito a ampla participação popular nas decisões, a criação de canais efetivos de participação como os Conselhos gestores de políticas, a presença de artigos constitucionais que abriam caminhos para a elaboração de legislações específicas que os regulamentassem – como é o caso de artigo 227 que resultou no Estatuto da Criança e do Adolescente – entre outras conquistas. Por outro lado, algumas bandeiras não foram plenamente conquistadas por influências conservadoras no congresso. Uma das primeiras derrotas que podem ser referidas foi a da proposta de que a Constituinte fosse exclusiva e

não congressual⁵. Segundo Pinheiro (2001), no campo educacional pode-se citar como um exemplo de derrota de proposta progressista a aprovação de financiamento público a escolas privadas e a possibilidade de concessão de bolsas de ensino em cursos de ensino superior privados.

A Constituição Federal de 1988 foi o marco legal do princípio da necessidade da gestão participativa da coisa pública no Brasil. O novo ordenamento jurídico-institucional, além de incorporar agenda universalista de direitos e proteção social, estabeleceu exigências legais de participação na formulação de políticas e de seu gerenciamento. Em seu artigo 1º, a Constituição garante a participação popular no exercício do poder através da representação ou de forma direta. Acenou-se, portanto, com possibilidades de construção partilhada e negociada de uma legalidade capaz de conciliar democracia e cidadania.

Em relação às políticas sociais a Constituição introduziu os princípios de descentralização e democratização da gestão, garantindo a participação comunitária na fiscalização e na tomada de decisões sobre os assuntos públicos. Os Conselhos gestores de políticas tornaram-se os espaços privilegiados de participação social contemplando a participação paritária de representantes governamentais e não-governamentais.

Agora a bandeira da participação social é erguida para romper com o confronto e a oposição declarados que caracterizavam as relações entre Estado e sociedade civil durante a ditadura militar.

A questão da participação da sociedade civil é um elemento fundamental de diferenciação entre os vários projetos políticos em disputa (...) a grande novidade que os anos 90 trazem consigo é uma aposta generalizada na possibilidade de uma atuação conjunta, de 'encontros' entre Estado e sociedade civil (Dagnino, 2002: 13).

A “bandeira” e a “aposta”, entretanto, não foram completamente bem sucedidas na conversão de seus ideais em ações concretas. Há ainda muitos

⁵ Os movimentos populares reivindicavam que a Assembléia Constituinte fosse formada por pessoas que exerceriam apenas o cargo de deputados e senadores constituintes, sendo a assembléia dissolvida assim que a constituição fosse aprovada; nova assembléia seria eleita em seguida, para o mandato regular. O que ocorreu foi uma assembléia congressual em que os deputados e senadores se mantiveram no cargo após a promulgação da constituição dando seguimento a seus mandatos como integrantes do Congresso.

obstáculos a serem transpostos até que se consiga romper com a oposição entre Estado e sociedade civil, estabelecer diálogo autônomo, bem como explicitar os conflitos e disputas existentes entre esses atores.

O desequilíbrio histórico entre os poderes constituintes do Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário –, fez com que o Executivo ganhasse centralidade no jogo do poder e apresentasse dificuldades no exercício do diálogo e na divisão desse poder. Segundo Coutinho (1984) a superestimação do Executivo fez com que a importância da organização autônoma popular fosse subestimada uma vez que grande parte da energia de mobilização das forças democráticas e populares se voltava para a conquista do executivo ou para a pressão contra ele. Mas, ainda que grande parte da mobilização dos movimentos sociais se voltasse para a conquista do executivo, houve alguns movimentos, como MST, CMP, que nunca tiveram como objetivo tal conquista. Tais movimentos se mantiveram fora do executivo para que, desta posição pudessem manter a crítica, a pressão e a influência social sobre o executivo, e, ainda, manter ações autônomas voltadas exclusivamente a suas bandeiras de luta. Tanto o exercício do diálogo quanto a divisão de poder e a eventual disputa por projetos de sociedade distintos são pontos nodais para o bom funcionamento dos Conselhos gestores, cuja criação e funcionamento serão apresentados no próximo capítulo.

3. Os Conselhos gestores e a participação

3.1 O Estatuto da Criança e do Adolescente e os Conselhos de Direitos

O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Lei 8069/90, foi promulgado em 13 de julho de 1990. Esta legislação também foi fruto de intensa mobilização de diversos setores da sociedade civil organizada e de setores dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em torno da defesa e garantia de direitos de crianças e adolescentes.

Antes da promulgação do ECA era o Código de Menores que regulava a situação de crianças e adolescentes no Brasil. Havia grandes diferenças de princípios entre as duas legislações. O Código de Menores era uma lei discricionária, regida pela *Doutrina da Situação Irregular*, que estabelecia diferenças entre **crianças** – grosso modo filhos das classes médias e ricas – e **menores** – os filhos das classes populares. O Código considerava em situação irregular as pessoas menores de 18 anos privadas de condições essenciais à sua subsistência – como saúde e educação –, vítimas de maus tratos, privados de representação ou assistência legal, com “desvios de conduta”, em “perigo moral” ou autores de ato infracional. Essa lei legislava apenas sobre os menores de 18 anos em situação irregular e para estes a política de atendimento reservava apenas a privação da liberdade em instituições específicas como alternativa tanto à prática de atos infracionais quanto ao abandono material ou moral praticado pelos pais ou mesmo pelo Estado.

A luta em torno da redemocratização do país, pela ampliação de direitos sociais e pela conquista de uma nova Constituição mostrou que a Doutrina da Situação Irregular já não era mais adequada à nova ordem social que se impunha pela mobilização popular.

Foi o artigo 227 da Constituição Federal de 1988⁶ que permitiu a existência do estatuto e ele foi redigido graças a uma emenda parlamentar encaminhada pelo grupo que defendia os direitos de crianças e adolescentes e que reivindicava que estes fossem tratados como prioridade absoluta na definição de políticas públicas.

O Estatuto surge com nova concepção a respeito de crianças e adolescentes. A nova lei considera todos os cidadãos com até 18 anos de idade como sujeitos de direitos, que estão em processo peculiar de desenvolvimento e por isso, devem ter a proteção da família, da sociedade e do Estado. Esta nova concepção está expressa na *Doutrina da Proteção Integral*. Não há mais diferenças legais entre crianças e adolescentes ricos ou pobres, amparados pela família ou não.

A grande inovação trazida pelo ECA em relação aos direitos foi assegurar em lei que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, portanto, atores na exigência da garantia desses direitos, ainda que estejam em condição peculiar de desenvolvimento. A Doutrina da Proteção Integral estabelecida no ECA garante a proteção à vida humana na fase mais crítica de seu desenvolvimento, oferecendo ao infante-adolescente as condições de: a) sobrevivência (vida, saúde e alimentação); b) desenvolvimento pessoal e social (convivência familiar e comunitária, educação, esporte, cultura e lazer, proteção do trabalho e profissionalização), e; c) integridade física, psíquica e moral (exercício de sua liberdade, respeito e dignidade) (Marques, 2004).

Com a aprovação do ECA teve início uma longa batalha jurídica e cultural no Brasil que ainda está longe de ser superada. Trata-se de transformar a criança e o adolescente de objetos de tutela em sujeitos de direitos, de garantir-lhes o conjunto dos direitos humanos universalmente reconhecidos, inclusive o de assumir responsabilidade e responder pelos seus atos, levando-se em conta sua condição peculiar de seres em transformação.

O Estatuto apresentou uma série de inovações paradigmáticas em relação ao conteúdo, ao método e à gestão das políticas de atendimento

⁶ “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”.

infanto-juvenil. Interessa-nos, neste momento, olhar para a inovação que foi produzida em relação à gestão das políticas de atendimento a esta população: criam-se mecanismos de deliberação pública, de fiscalização das ações governamentais e não-governamentais e de financiamento de ações públicas – Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares e Fundo da Infância e Adolescência – voltadas para o atendimento e a garantia de direitos de crianças e adolescentes.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (nas instâncias federal, estaduais e municipais) foram criados através do ECA, que estabeleceu os princípios e diretrizes fundamentais de atenção a essa população, considerada em fase especial de desenvolvimento. Por estarem em processo de desenvolvimento e, portanto, mais vulneráveis que adultos, crianças e adolescentes devem ser considerados prioridade absoluta no atendimento pelas políticas públicas. Os Conselhos de direitos foram criados para que diagnosticassem as demandas dessa população, elaborassem propostas de políticas públicas, encaminhassem tais propostas aos órgãos responsáveis por sua implementação e fiscalizassem sua execução.

A constituição dos Conselhos se dá de forma paritária, ou seja, com igual número de representantes da sociedade civil e do governo para que haja equilíbrio de forças na tomada de decisões.

A criação do referido Conselho é uma das diretrizes de definição da política de atendimento prioritário a crianças e adolescentes⁷. Os Conselhos de direitos são *“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.”* (ECA, Art. 88, § 2).

⁷ São diretrizes da política de atendimento: I – municipalização do atendimento; II – criação dos Conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; III – criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; IV – manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos Conselhos de direitos da criança e do adolescente; V – integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; VI – mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

3.2 A Constituição de 1988 e os Conselhos gestores

A Constituição de 1988, ao instituir novo marco jurídico-institucional de gestão da coisa pública, buscou consolidar a participação popular nas decisões sobre a implementação de políticas públicas, a gestão dos recursos públicos, entre outros, criou os Conselhos gestores de políticas. Esses Conselhos são órgãos não jurisdicionais, na maioria dos casos deliberativos e fiscalizadores da implementação de políticas públicas.

Os Conselhos constituem canais de participação que situam em relação de diálogo representantes da sociedade civil organizada e membros da administração pública; são concebidos para influir na definição de políticas, na fiscalização de sua implementação e aplicação dos recursos a elas destinados; e são, também, considerados peça central na descentralização e democratização das políticas sociais. São instâncias de caráter deliberativo, porém não executivo, e que têm função de controle das políticas sociais.

A maioria dos Conselhos formados no decorrer da década de 1990 era composta de 50% de representantes da sociedade civil organizada e 50% de representantes governamentais. Organizaram-se nas três esferas da administração pública – municipal, estadual e federal – com o número de integrantes definido nas leis específicas de criação de cada Conselho.

Os Conselhos de assistência social têm composição diferenciada, são tripartites, ou seja, a representação está subdividida em três segmentos que possuem igual número de representantes no Conselho: representantes de entidades prestadoras de serviços assistenciais e de assessoria, representantes de usuários e representantes dos órgãos públicos de assistência social. A formação tripartite foi pensada para que todos os segmentos envolvidos na política (agentes executores, defensores do direito e sujeitos da ação pública) estivessem representados paritariamente, pudessem expressar suas demandas e possibilidades de atendê-las. Outra consequência da divisão da representação em três partes é a diminuição de poder do executivo que mantém uma parte enquanto a sociedade civil tem duas partes do “naco de representação” do Conselho. Na área da Infância e Adolescência já se cogitou a constituição de Conselhos tripartites, com a participação de

adolescentes em sua composição, mas, a questão é polêmica e não há consensos sobre a proposta.

Os Conselhos gestores são definidos, na literatura que aborda a criação dos Conselhos na década de 1990⁸, como espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Esta definição deve ser guardada para os Conselhos surgidos na década de 1990. Há uma nova geração de Conselhos, implementados especialmente na gestão do presidente Lula, que fogem a essa definição que já pode ser considerada clássica. Conselhos tais como o de Desenvolvimento Social e Econômico e o de Juventude não são paritários na participação da sociedade civil e do governo e apresentam apenas caráter consultivo e não deliberativo. Nessa “nova geração” – que também pode ser vista nas esferas estaduais e municipais da administração pública – os Conselhos correm o risco de se tornar peças decorativas que simulam o controle público sem que produzam efeito de aumento de participação e de democratização da gestão e do controle social sobre a atuação do Estado, mas, ainda assim, é possível que esta participação encenada venha a ser contabilizada como realização democrática de determinados governos. Por outro lado, essas experiências ainda são recentes para que se possa avaliar o tipo e a força da influência desses conselheiros na definição das políticas. Este é, neste sentido, campo aberto para estudos.

A democratização do Estado só é possível na medida em que governantes e cidadãos estabeleçam relações capazes de alterar a correlação de forças entre governo e sociedade tornando-os equivalentes na tomada de decisões. Assim, nem mesmo o fato de os Conselhos serem deliberativos, garante a isonomia entre estas duas instâncias, ainda que ajude.

A década de 1990, quando ocorreu o “boom” dos Conselhos, é não apenas a década em que o processo de redemocratização do país se consolidou, mas também o momento em que as políticas neoliberais começam a se instalar com força no país. O Governo Collor inicia o processo de “neoliberalização” do Estado e os governos que o sucederam – Itamar Franco,

⁸ Sobre o tema dos Conselhos ver Dagnino (2002), Frota (2002), Raichelis (2000), Marques (2004), Garcia et al. (2003), entre outros

Fernando Henrique Cardoso I e II e Lula – mantiveram, cada um a seu modo, os princípios neoliberais da chamada reforma do Estado.

Segundo Tatagiba (2002) diversos atores sociais se movimentaram naquela época em busca de maior controle das ações do Estado e, como consequência, democratização da relação entre as agências estatais e os beneficiários das políticas públicas. Naquele momento se questionava a eficácia do Estado na resposta às demandas sociais. Surgiam como resposta à pouca eficiência estatal duas possibilidades: a) a democratização e ampliação da participação e do acesso a direitos sociais por parte dos cidadãos e b) o esvaziamento do Estado em relação ao seu papel de garantidor de direitos universais para todos os cidadãos com a transferência de responsabilidades para o denominado “terceiro setor”. Para Costa (2002) o terceiro setor surge desvinculado de longa história política ou teórica e se apresenta como categoria meramente operacional para distinguir as organizações que não são mercado nem Estado, conquistando assim a preferência das agências governamentais e das empresas envolvidas com filantropia. Segundo o mesmo autor é preciso ressaltar que a sociedade civil constitui um campo de relações sociais marcadas principalmente pela solidariedade e não pela competição; ele ressalta tal característica para diferenciar esta do terceiro setor.

Segundo Nogueira (2004), o discurso dominante a respeito da sociedade civil é o de uma sociedade reduzida a recurso gerencial, “interesses, grupos, indivíduos e comunidades deveriam se organizar, autonomamente, para transferir sustentabilidade e recursos às políticas públicas” (op.cit.: 59). No esforço de “despolitizar a política” para que pudesse ser aberto espaço para a *participação* no contexto das reformas de Estado, a sociedade civil passou a ser vista como espaço de participação convertida em movimento de maximização de interesses ou colaboração governamental e não como espaço de expressão de tensões e conflitos entre os interesses do Estado e da sociedade. Daí surge o elogio ao “terceiro setor”, à solidariedade e à responsabilidade social corporativa. Ocorreu uma “refilantropização”, especialmente da área da assistência social, devido ao grande incentivo dado às organizações sem fins lucrativos e ao voluntariado considerados agentes prioritários do bem-estar.

Ainda de acordo com Nogueira (2004) a reforma do Estado que foi colocada em curso nos anos 1990 produziu desvalorização do Estado aos olhos dos cidadãos e desorganização de seu aparato técnico e administrativo. Se o Estado era considerado muito intervencionista e por isso começou o processo reformador, este Estado passou a ser frágil, sem intervir em assuntos importantes da sociedade. Se antes a sociedade estava entregue aos desmandos do Estado, depois passou a estar submetida às vontades – e desmandos – do mercado, sem controle.

O discurso da participação tomou forma e ganhou força na medida em que se acreditava que o aumento da participação social nos espaços institucionais provocaria tensionamento nas agências estatais tornando-as mais transparentes, eficazes e suscetíveis ao controle da sociedade. Por outro lado, as já citadas políticas neoliberais colocavam em prática a gradativa desresponsabilização do Estado e a transferência da competência de realização de diversas ações sociais para o âmbito da sociedade civil.

O que se viu foi a disputa entre dois distintos e paradoxais projetos de país – o neoliberal e o socializador. O tensionamento entre estes dois projetos parece ter ocupado mais tempo da pauta de mobilizações do que a discussão da participação propriamente dita.

O discurso da participação cidadã na gestão da coisa pública serve a ambos os projetos em disputa. Tanto o discurso progressista que luta pela democratização do Estado quanto o discurso neoliberal se apropriam, cada qual à sua maneira, do conceito de participação e o defendem com veemência. A participação permite que a sociedade se aproxime do Estado e tanto receba a transferência de responsabilidade quanto se perceba como parte do processo de democratização da gestão e de ampliação de seus direitos de cidadão.

Aqueles que defendiam a ampliação do processo de participação da sociedade nos aparelhos do Estado como instrumento de democratização consideravam, no entanto, que a sociedade seria capaz, por si mesma, de democratizar as relações com o Estado. Desconsiderava-se, assim, que a sociedade não é democrática em si, ou, não é democrática em seu conjunto. A sociedade é extremamente heterogênea e também formada por atores coletivos antidemocráticos, como é o caso de movimentos neonazistas, associações que defendem os grandes produtores agrícolas ou corporações

industriais, organizações ultra conservadoras ligadas a igrejas, etc. Assim sendo, a participação por si só não democratiza a sociedade ou as relações com o Estado, a participação precisa ser qualificada.

Neste sentido, ganha relevância a afirmação de Poulantzas (1981) de que o Estado deve ser considerado uma “condensação material de uma relação de forças” (pp. 84) pois concentra em si as contradições de classes. Tais contradições o atravessam e o constituem e, portanto, torna-se falsa a polarização entre sociedade civil e Estado, pois tanto a sociedade civil é heterogênea e palco de disputas entre atores coletivos com projetos diferenciados e antagônicos quanto o Estado é atravessado por interesses de classe que produzem fissuras no projeto de domínio político das classes dominantes.

Os Conselhos gestores, portanto, devem ser vistos como câmaras sociais e políticas de mediação institucionalmente reguladas dos conflitos entre os representantes dos diferentes, e por vezes antagônicos, projetos de sociedade e poder em disputa.

Dentre os diversos Conselhos setoriais criados no bojo da Constituição de 1988 – como saúde, habitação, assistência social – destaca-se a criação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA). Os CDCAs são responsáveis pela elaboração e fiscalização de políticas que garantam os direitos de crianças e adolescentes e se caracterizam pela transversalidade das políticas, ou seja, a implementação da política de direitos dessa parcela da população implica na articulação de várias ações setoriais, tais como Educação, Saúde, Esporte e Lazer, Cultura, Habitação, Geração de Renda, etc. Esses Conselhos, considerando-se seu marco legal, são instâncias privilegiadas para atender às demandas por políticas públicas da população de crianças e adolescentes, bem como para fiscalizar o poder público no que diz respeito à execução e permanência dessas políticas.

O que se buscará adiante é compreender em que medida os Conselhos deliberativos paritários conseguem melhorar a correlação de forças entre governo e sociedade e, mais especificamente, de que forma atua o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro no sentido de ampliar a participação social e que resultados este alcança.

Segundo Tatagiba, “a competência legal de deliberar sobre as políticas públicas é a principal força dos Conselhos enquanto espaços potencialmente capazes de induzir à reforma democrática do Estado” (apud Dagnino, 2002: 55). Esta questão ganha complexidade quando analisamos caso a caso o funcionamento dos Conselhos. A existência do marco legal que garanta o caráter deliberativo não impede que governos pouco dispostos a dividir o poder lancem mão de dispositivos, artifícios e mecanismos para que o caráter deliberativo se mantenha apenas no papel e para que, na prática, os Conselhos sejam consultivos ou meras instâncias da burocracia pública. O mesmo pode ocorrer se a sociedade civil participante estiver fragilizada e pouco mobilizada. Os princípios inovadores trazidos pelos Conselhos precisam se transformar em práticas políticas inovadoras para que seu potencial democratizante se materialize.

Os Conselhos foram criados como espaços de participação paritária para que fosse garantida real disputa de posições e interesses divergentes no interior dos Conselhos, garantindo legitimidade e equilíbrio no processo decisório.

Entretanto, é frágil o argumento de que apenas a paridade seja capaz de garantir equilíbrio e legitimidade. Tatagiba (2002), comentando pesquisas realizadas em diversos Conselhos e em diferentes lugares do país aponta algumas questões importantes a serem consideradas. Segundo a autora, a dificuldade dos atores – governamentais e não-governamentais – em lidar com a diversidade, a relação do conselheiro com a instituição representada e a pouca qualificação do conselheiro para o exercício da função são algumas das razões que impedem uma relação simétrica entre governo e sociedade. A falta de qualificação dos conselheiros para o exercício do cargo faz com que muitos se “percam” na burocracia da máquina pública e se sintam incapazes de realizar suas tarefas políticas, que são as principais no exercício da função de conselheiro. A relação entre conselheiro e entidade, muitas vezes, leva o conselheiro a defender posições muito particulares da organização por ele representada em detrimento de interesses coletivos mais amplos e por vezes prioritários. A dificuldade em lidar com a diversidade pode levar os conselheiros a não conseguir construir consensos e transformar a discussão de temas importantes em debates infundáveis.

A representação da sociedade civil nos Conselhos tende a ser mais diversa que a representação governamental que se orienta por diretrizes políticas mais homogêneas em torno do exercício do poder de Estado. Diversidade ainda maior se encontra nos colegiados ou fóruns da sociedade civil que elegem os representantes não-governamentais do Conselho. A distância entre os interesses das entidades pode ser significativa considerando as pautas de atuação que existem em associações de distintas ordens: produtores rurais, federações de indústria e comércio, Conselhos profissionais, entidades de classe, clubes de serviço – como Rotary e Lions – sindicatos como CUT e Força Sindical, além de movimentos de trabalhadores rurais sem terra, por exemplo. Isso permite, por um lado, um grau de variedade e diversidade importante quando se considera o tema da representação social, mas, por outro, pode criar conflitos de interesses que, em última instância, inviabilizam a efetiva participação da sociedade civil no Conselho, na medida em que a atuação desta fica inteiramente voltada à solução de seus conflitos internos. O campo de disputa que é a sociedade civil se reproduz na representação não-governamental dos Conselhos gestores.

Do lado da representação governamental, ainda que um governo seja formado por uma coalizão de partidos estes se associaram a um projeto que, ao menos em grande parte, era comum a todos, ou representava interesses de todos os partidos coligados. Portanto, as representações dos governos nos Conselhos têm maior homogeneidade e constroem consensos com maior facilidade, além do fato de um representante governamental poder ser substituído a qualquer momento por quem o indicou à função (prefeito, governador, secretário, etc), caso este apresente postura dissonante dos ensejos governamentais. Algumas pesquisas analisadas por Tatagiba (2002) apontam algo que a pesquisa em questão também observou: os conselheiros governamentais muitas vezes têm pouca representatividade e poder de influência nos órgãos que representam.

3.3 A participação

As questões ligadas à participação e à representação são importantes no contexto da discussão dos Conselhos, pois eles se constituem legalmente como espaços de democracia participativa e meios para ampliar a participação

cidadã, conforme estabeleceu a Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que utilizam da representação para que sua organização seja possível. Ainda que seja desejável ampliar a participação direta dos cidadãos, não é possível prescindir de algum tipo de representação.

Para Rousseau, a melhor maneira de tomar decisões seria aquela em que os indivíduos opinariam de forma direta e não através de organizações ou associações. Todavia, considerando que esta seria uma situação ideal e difícil de ser concretizada, imaginou que as associações comunitárias deveriam existir em grande número e com poder político tão igual quanto possível. Assim, a situação participativa se reproduziria nas assembléias e um não poderia vencer a custa do outro.

Rousseau (1999) afirma ainda que a participação deveria se dar no momento da tomada de decisões e que tal participação protegeria tanto os interesses privados quanto os do governo na medida em que todos os interesses estariam em debate e sendo defendidos com a mesma possibilidade de atingir o bem comum. Os indivíduos desenvolveriam suas capacidades participativas ao longo do próprio processo de participação e, portanto, quanto mais o indivíduo participasse mais apto estaria para esta atividade.

Partindo desta afirmação para analisar a trajetória da implantação dos Conselhos gestores no país, a premissa parece verdadeira. Nosso país ainda não viveu momento democrático suficientemente longo que pudesse consolidar uma tradição de participação da população no controle das ações de Estado e na tomada de decisões públicas. Uma vez que o aprendizado da participação não se dá por decreto, a criação de Conselhos gestores que permitam a participação política de indivíduos organizados em torno de entidades, organizações e movimentos sociais não garante, por si, uma participação qualificada, positiva e eficaz na gestão da coisa pública, no controle das ações governamentais e na tomada de decisões que correspondam ao melhor para a sociedade.

Além de não ser possível estabelecer participação qualificada por decreto, a estrutura dos Conselhos acaba desfavorecendo o aprendizado da participação. O tempo de vigência da gestão de um Conselho apresenta-se como uma faca de dois gumes. As entidades não-governamentais possuem

mandato de dois anos, podendo ocorrer uma recondução da organização. O conselheiro representante desta organização não é, necessariamente, o mesmo durante todo o mandato ou após a recondução da organização ao cargo. Assim, quando uma organização começa a se entender como um segmento participativo, que toma decisões que interferem positivamente – ao menos deveria ser assim – na sociedade, seu momento participativo se encerra e outra organização inicia seu próprio aprendizado de participação. Por outro lado, se não houvesse renovação nas organizações que compõem os Conselhos perder-se-ia a diversidade e a possibilidade de proporcionar ao maior número possível de cidadãos e organizações a experiência da participação – princípio da rotatividade da representação. Na verdade, o que se percebe é que os espaços que promovem a participação cidadã no Brasil ainda são poucos e precários e que o aprendizado da participação só acontecerá de forma abrangente e com qualidade na medida em que forem ampliados os espaços de discussão e deliberação pública. O “eterno recomeço” do aprendizado da participação das organizações sociais também pode indicar uma debilidade na capacidade de articulação destas que, muito centradas em sua própria sobrevivência e em suas próprias ações não conseguem se articular para facilitar a troca das experiências adquiridas proporcionando aprendizagem mesmo sem a participação direta.

Deve-se levar em conta, ao se pensar na possibilidade de participar da vida pública, que não apenas os espaços institucionais criados especificamente para este fim dão oportunidade de participação cidadã. A participação política se dá de diversas formas e em diversos espaços. O local de trabalho, por exemplo, é uma esfera política e, portanto, espaço de participação. Não se deve considerar a participação apenas como uma série de arranjos institucionais, ela se dá também, e principalmente, fora de espaços institucionais ou formalmente constituídos para fins de proporcionar participação social. O sentido da participação não se completa apenas quando os indivíduos participam de espaços de tomada direta de decisões políticas. A participação no mercado de trabalho, na rede de proteção social e em espaços de convivência social e comunitária também conferem sentido à participação como princípio democrático.

Cole (in Pateman, 1992) afirma, seguindo a teoria de Rousseau, que as pessoas são mais livres quando cooperam com seus iguais na feitura das leis. Para Cole a sociedade é constituída por associações que se mantêm unidas pela vontade de seus membros e é através da associação a estas organizações que se dá a participação.

Como em toda a teoria liberal, Cole percebia um grande problema na intervenção do Estado sobre as associações e organizações da sociedade civil, pois considerava que os interesses individuais devem ser preservados da intervenção estatal. Para se autogovernar os indivíduos teriam de ser capazes de tomar decisões no interior das organizações das quais faziam parte e estas precisariam ter autonomia suficiente para controlar suas próprias agendas e assuntos. Neste caso, Estado e sociedade civil manteriam “distância segura” que preservaria a “privacidade” da sociedade civil, ao mesmo tempo em que manteria a autonomia frente ao Estado.

Pateman (in Gohn, 2001) definiu três tipos de participação que contribuem para a análise e avaliação da trajetória de implementação dos Conselhos gestores. Segundo a autora há a *pseudo-participação* em que as autoridades fazem apenas uma consulta sobre determinados assuntos à comunidade; a *participação parcial* em que muitas pessoas tomam parte do processo, mas, a tomada de decisão é feita por um pequeno grupo; e a *participação total* quando os diversos grupos de indivíduos têm o mesmo peso na decisão final. O desejável seria que os Conselhos fossem a expressão da última forma de participação definida por Pateman. As primeiras aproximações ao campo de pesquisa demonstraram que a situação no CMDCA Rio não se encaixa precisamente nesta definição.

Como dito anteriormente, a participação não ocorre sem a ocorrência concomitante de mecanismos de representação. Para Marilena Chauí (1990) a representação implica dois tipos de determinações: isomorfismo e equivalência. Assim, o representante deve ter a mesma forma e o mesmo valor que o representado. Espera-se, por exemplo, que o parlamento, composto pelos representantes do povo, seja um microcosmos das classes e grupos sociais existentes na sociedade. Entretanto, é preciso considerar que, num universo em que o número de representantes é exponencialmente inferior ao número de

representados, é impossível que o representante assuma a mesma forma de seu representado. O representante sempre representa diversos grupos que se identificam mais ou menos em suas posições ideológicas e políticas mas que se diferenciam por temáticas de atuação, sub-classes sociais, categorias profissionais, etc. O representante só pode assumir nuances das características de todos os grupos que representa.

Partindo deste princípio, aparece uma primeira dificuldade em relação ao isomorfismo da representação nos Conselhos de direitos de crianças e adolescentes, uma vez que são adultos que representam crianças e adolescentes. Isso acontece pelo argumento de que crianças, especialmente, e adolescentes ainda não têm suficiente desenvolvimento e autonomia social para se auto-representarem. Na medida em que não há como se ter representantes que tenham a mesma forma que os representados, seria necessário abrir-se canais de comunicação alternativos entre adultos e crianças e adolescentes para que os últimos pudessem transmitir a seus representantes seus desejos e necessidades incumbindo os adultos a buscar sua realização nos espaços institucionais de participação adulta.

Esses canais alternativos de comunicação e interação parecem bastante frágeis. O fato de as entidades que compõem o Conselho trabalharem direta ou indiretamente com crianças e adolescentes não garante, por si, que elas reproduzam no Conselho as demandas da população representada. Como a cultura brasileira ainda é aquela na qual os adultos é que sabem o que é melhor para os menores de idade, eles muitas vezes não prestam atenção e não levam em consideração os desejos expressos por crianças e adolescentes.

É preciso, contudo, estabelecer uma distinção entre a capacidade de participação de crianças e de adolescentes. Parece-me ponto pacífico de que crianças têm dificuldade de se auto-representar, de expressar com clareza e distinguir demandas políticas de seus pares, além do que crianças devem poder viver a infância plenamente, tendo todos os seus direitos assegurados sem que elas próprias tenham que batalhar por sua garantia. No caso de adolescentes é que há controvérsias em relação à sua capacidade de participar da vida social e política, de se auto-representar e participar da tomada de decisões a respeito do futuro da nação.

Há várias experiências já consolidadas, implantadas Brasil afora, que mostram resultados muito positivos e efetivos de participação de adolescentes. Experiências como as do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua que realiza encontros nacionais bienais, as Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, os encontros nacionais de outros movimentos da Infância e Adolescência, a Rede Rio Criança, entre outros, são exemplos de como adolescentes podem e querem participar da vida política do país e participar da tomada de decisões que lhes afetam direta ou indiretamente. Muitas destas experiências usam linguagens expressivas variadas, além da oralidade, para facilitar a expressão dos adolescentes e mediando a comunicação com os adultos. Em alguns casos até mesmo crianças – abaixo de 12 anos – participam e opinam.

A equivalência entre os representantes deve acontecer pela configuração de uma representação diversa e que contemple a pluralidade de segmentos populacionais infanto-adolescentes. Neste caso, um dos mitos ou costumes a serem derrubados é o de considerar que devem ser representados apenas os segmentos populacionais oriundos das classes populares. Devido à grande escassez de oferta de serviços públicos que garantam direitos básicos de cidadania no Brasil parece uma afronta falar em garantia de direitos de crianças e adolescentes de famílias de maior poder aquisitivo.

Segundo Chauí (1990), autonomia significa autogoverno, que é um conceito que surge no bojo da democracia. Nesta perspectiva é possível entender que não possa haver autonomia em espaços onde a representação é exercida como relação de favor, tutela ou substituição. Chauí se referia aos partidos políticos existentes em 1982 que exerciam a representação fundamentada na tutela ou na substituição. Ainda que se refira ao começo dos anos 1980, a afirmação de Chauí ainda se apresenta esclarecedora e aponta para uma das razões para que o conceito de participação tivesse tido tanta visibilidade na constituição de 1988. Tanto a direita quanto a esquerda elaboravam argumentos para sustentar que a “liberdade” dos cidadãos se exercia através da escolha de seus representantes que, por sua vez, formavam uma nova elite de “decisores”.

Nos partidos políticos que reduzem a representação ao favor, à tutela e à pedagogia iluminada há impossibilidade da prática da

participação, uma vez que neles os membros são reduzidos à condição de objetos das organizações partidárias, o que é bastante visível, por exemplo, quando tais partidos incorporam movimentos sociais na qualidade de 'departamentos' do partido. (Chauí, 1990: 304)

Na medida em que não se mantiver um canal de diálogo dos representantes com as organizações das quais fazem parte, com outras organizações que se envolvam com o mesmo tema e com a população diretamente interessada nos resultados alcançados pelo Conselho, ou seja, crianças e adolescentes, os conselheiros passarão a constituir esta nova elite decisora. Os fóruns de organizações sociais são os mecanismos de diálogo, articulação e disputa do campo da sociedade civil e devem ser um dos espaços garantidores de que os conselheiros sejam realmente representantes e não tomadores de decisão autônomos.

A concepção de participação fundante dos Conselhos gestores visa o fortalecimento da sociedade civil de forma coletiva. Não são indivíduos isolados que participam, ou integrantes de uma dada classe social. A participação, neste caso, pretende ter caráter plural. "Participar é visto como criar uma cultura de dividir as responsabilidades na construção coletiva de um processo, é dividir responsabilidades com a comunidade" (Gohn, 2001, 19).

A participação é um dos princípios da vida democrática e a democracia só se completa se houver democratização da participação. Pode-se dizer, genericamente, que quanto maior o grau de participação dos cidadãos maior o grau de democracia existente.

Segundo Tatagiba (2002) os Conselhos gestores criados a partir de 1988 representaram a possibilidade de maior controle da sociedade civil sobre o Estado pelo fato de estarem mais próximos a ele. A proximidade e a participação efetiva na elaboração das políticas de atendimento à população também imprimem "*uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação de recursos públicos*" (p. 47), bem como obriga o Estado a negociar com outros grupos sociais que não apenas aqueles que tradicionalmente circulavam em torno da esfera estatal e sobre ela exercia influência direta. A participação efetiva da população poderia, ainda, ter efeito direto sobre esses atores, constituindo-se, assim, num processo educativo efetivo de construção da cidadania.

4. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro

A Lei Municipal nº 1873 de 29 de maio de 1992 criou o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro. Mas, desde 1989, entidades da sociedade civil que se organizavam em torno da defesa de direitos de crianças e adolescentes já estavam em diálogo com o poder público municipal para que fosse criado mecanismo de discussão e deliberação de políticas públicas que garantissem os direitos prioritários da população situada na faixa etária de 0 a 18 anos em moldes muito parecidos ao que seria posteriormente definido no ECA.

A discussão que acontecia no nível local era certamente alimentada por aquilo que a Constituição Federal de 1988 definira sobre a participação popular na tomada de decisões bem como pelas experiências implementadas de Conselhos populares em outras áreas sociais, como na saúde, por exemplo, e pelas discussões que estavam em curso àquela época que levaram à promulgação do ECA em 1990.

Ao ser criado, nos moldes estabelecidos pelo ECA, em 1992, o CMDCA do Rio de Janeiro já havia acumulado experiência de três anos de diálogo e articulação – ou tentativas – da sociedade civil com o governo municipal. Talvez a experiência tenha sido mais para mostrar como não deve ser um Conselho, mas, ainda assim, transformava o CMDCA do Rio em um dos pioneiros e exemplo para outros municípios (não só fluminenses, mas também de outros estados) de implementação da nova institucionalidade de defesa e garantia de direitos de crianças e adolescentes. Sair na frente nem sempre significa ter a melhor performance ao longo de todo o trajeto que se pretende percorrer. Muitas vezes, virar exemplo pode impedir que se faça a

necessária crítica aos caminhos que estão sendo percorridos e à forma como se está fazendo o percurso. A falta de avaliação de sua trajetória histórica e dos resultados alcançados bem como a falta de um planejamento de médio e longo prazo consistente parece ser uma crítica pertinente ao CMDCA Rio.

4.1 O registro das atividades do CMDCA Rio

O registro das ações do CMDCA é feito através de atas de assembleias ordinárias, extraordinárias, reuniões de Mesas Diretoras⁹ ordinárias e extraordinárias, outras reuniões eventuais, além de deliberações e comunicações registradas em Diário Oficial. A realização das Mesas Diretoras poderia dar margem para que o Conselho tomasse decisões sem dar voz aos atores que costumam frequentar as assembleias do CMDCA, mas, não há qualquer registro de que o CMDCA tenha se precipitado em alguma dessas decisões ou registro de que a assembleia discordasse de alguma decisão tomada em Mesa Diretora.

As atas das assembleias são importantes demonstrativos da forma como o Conselho conduz seus debates, no entanto, as atas do CMDCA Rio são pouco informativas, não reproduzem com clareza os fatos ocorridos durante as assembleias e, normalmente, só são compreensíveis para quem esteve presente à assembleia. Portanto, é um registro bastante precário que dificulta a reconstrução da história deste Conselho.

Para exemplificar a falta de clareza dessas atas, transcreve-se abaixo um trecho final que registrava uma assembleia ordinária em que se discutia possibilidades para aplicação de recursos do Fundo Municipal da Infância e Adolescência. Note-se que não há explicitação do significado das siglas (algumas bastante usuais e fáceis de serem compreendidas, outras não), pessoas são citadas apenas pelo primeiro nome dificultando a identificação de conselheiros governamentais, não-governamentais ou ouvintes das assembleias.

⁹ Reuniões realizadas apenas com os integrantes do CMDCA, não são abertas ao público. Nelas são feitas discussões prévias sobre os assuntos que compõem a pauta das assembleias públicas e algumas decisões já são tomadas nestas reuniões, sendo apenas comunicadas nas assembleias. A realização destas reuniões visa acelerar as assembleias na medida em que os conselheiros já estejam esclarecidos sobre os temas a serem debatidos e deliberados e que possam previamente decidir sobre questões mais burocráticas e que não dependam de debate público.

Outra reunião que Ministério Justiça aprovou o projeto, achou a proposta muito alta, a CPS da SMDs tem que mudar algumas questões; Islanes, Bianca e Adélia vão discutir a proposta com a Wandinha da SMDs. O Ministério da Justiça não quer pagar bolsa. Falou do Seminário sobre Família Guardiã, mas a Comissão priorizou a Vale do Rio Doce; Sugestão da Viviane - SOS família. Dilma colocou que a Vale do Rio Doce virá às 17h, para resolver. Rita Maia, coloca a respeito que deveria investir com Família Acolhedora. Tereza Cristina - falou de conhecer uma outra experiência, como NAVE. Jorge falou do fortalecimento de uma ação lembrando que tem que ser uma política pública municipal, cujo dinheiro do Fundo incentivar, fazer política (Ata de maio de 2002).

4.2 A composição do CMDCA Rio

O CMDCA Rio é formado por 20 membros sendo 10 representantes governamentais e 10 não-governamentais; a cada representante titular corresponde um suplente. Os representantes governamentais são indicados pelo prefeito que primeiramente indica as secretarias que comporão a representação governamental e posteriormente os secretários indicam seus representantes. Os conselheiros não-governamentais são eleitos em assembléia pública que se realiza a cada dois anos. A assembléia é formada por organizações da sociedade civil que estejam legalmente constituídas há pelo menos dois anos e que atuem efetivamente há, no mínimo, um ano e que tenham por objetivo o atendimento, o estudo, a pesquisa, a promoção e/ou a defesa dos direitos de crianças e adolescentes. O Fórum Rio é a entidade que reúne todas as organizações sociais que desejam participar do Conselho e é quem organiza a eleição dos representantes não-governamentais no CMDCA. As organizações que se candidatam a uma vaga no Conselho devem estar devidamente cadastradas no CMDCA e preencher os mesmos critérios acima citados, assim como devem estar cadastradas e participar das atividades do Fórum Rio. As entidades, com seus respectivos representantes titular e suplente exercem mandato de dois anos com a possibilidade de uma recondução, assim, há um rodízio de organizações não-governamentais na composição do Conselho. A atividade de conselheiro de direitos não é remunerada e constitui-se em serviço público relevante.

O número de conselheiros que comporá um Conselho municipal de direitos da criança e do adolescente é definido em lei municipal, entretanto, a

não remuneração do conselheiro de direitos e alguns dos critérios para ser candidato ao Conselho são definidos pelo ECA.

É importante destacar que, em relação à composição governamental do CMDCA Rio, a lei municipal que criou o Conselho não estabeleceu quais as secretarias municipais que deveriam compô-lo, desta forma há total flexibilidade na indicação destas pelo prefeito. Tal flexibilidade poderia permitir que secretarias afins ao tema criadas posteriormente à lei municipal pudessem ser incluídas na composição do Conselho sem a necessidade de mudanças legais; por outro lado, existe a possibilidade de o prefeito indicar secretarias que não têm ações identificadas com o tema. No caso do município do Rio de Janeiro vem ocorrendo concentração de conselheiros da secretaria de Assistência Social e a exclusão de secretarias importantes como as de Saúde, das Culturas e de Esporte e Lazer. Deve-se notar, ainda, após três meses de substituição da Secretaria de Saúde pela Guarda Municipal esta ainda não havia indicado seu representante. Esta substituição também merecerá maior análise no próximo capítulo.

Lei municipal (lei 4063/05¹⁰) proposta pelo Legislativo em maio de 2005 – vetada pelo prefeito com veto derrubado pela Câmara – instituiu mudança na representação governamental. Esta lei estava sendo contestada, no período da pesquisa, pelo prefeito César Maia com o argumento de que é inconstitucional pois instituiu que, a partir da data em que entrar em vigor, a representação governamental será composta de nove representantes do Poder Executivo Municipal e de um representante do Poder Legislativo Municipal indicado pelo presidente da casa legislativa, além de criar uma unidade administrativa para o Conselho – possibilitando que este gerencie seu Fundo sem ingerência de qualquer secretário municipal. A lei ainda não havia sido colocada em prática, ainda que não seja necessário aguardar o julgamento de sua constitucionalidade para aplicá-la.

A cada ano é eleita uma mesa diretora do Conselho. Há um presidente, um vice-presidente, um 1º secretário e um 2º secretário (composição par para manter a paridade entre conselheiros governamentais e não-governamentais em sua formação). Através de um “acordo de cavalheiros” convencionou-se,

¹⁰ A Lei 4063/05 é de 24 de maio de 2005, foi publicada em DO dia 06 de junho de 2005 e pode ser acessada pelo site <http://doweb.rio.rj.gov.br>

como ocorre em vários municípios do Brasil, que a presidência é alternada entre um representante governamental e um não-governamental. O quadro abaixo ilustra a composição do CMDCA nas últimas três gestões, com as mudanças e constâncias de representações governamentais e não governamentais.

Quadro 1 – Composição do CMDCA nas três últimas gestões.

Gestão 2001/2003	Gestão 2003/2005	Gestão 2005/2007
Representantes Governamentais		
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social	Secretaria Municipal de Assistência Social ¹¹
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social	Secretaria Municipal de Assistência Social
Fundação Lar Escola Francisco de Paula - FUNLAR ¹²	Fundação Lar Escola Francisco de Paula - FUNLAR	Secretaria Municipal de Assistência Social
Secretaria Municipal de Educação	Secretaria Municipal de Educação	Secretaria Municipal de Assistência Social
Secretaria Municipal de Educação	Secretaria Municipal de Educação	Fundação Lar Escola Francisco de Paula - FUNLAR
Secretaria Municipal de Culturas	Secretaria Municipal de Culturas	Fundo Rio ¹³
Secretaria Municipal de Esporte e Lazer	Secretaria Municipal de Fazenda	Secretaria Municipal de Fazenda
Secretaria Municipal de Saúde	Secretaria Municipal de Saúde	Secretaria Municipal de Saúde
Secretaria Municipal de Saúde	Guarda Municipal	Secretaria Municipal de Educação
Secretaria Especial de Prevenção à Dependência Química	Secretaria Especial de Prevenção à Dependência Química	Secretaria Especial de Prevenção à Dependência Química
Representantes não-governamentais		
Aldeias Infantis SOS do Brasil	Abrigo Maria Imaculada	Abrigo Maria Imaculada
Associação de Pais e Amigos dos Portadores de Necessidades Especiais do Rio de Janeiro – APAE	Casa de Apoio à Criança com Câncer Santa Teresa	Centro Social Casa de Davi
Centro Salesiano do Menor	Pastoral do Menor/Mitra	Pastoral do Menor/Mitra
Childhope do Brasil	Associação Brasileira Terra dos Homens	Associação Brasileira Terra dos Homens
Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião	Associação Projeto Roda Viva	Associação Projeto Roda Viva
Se essa rua fosse minha	Centro de Promoção da Saúde – CEDAPS	Ballet de Santa Teresa
Sociedade Brasileira de Estudos e Pesquisa da Infância – SOBEPI	Instituto Brasileiro de Inovação em Saúde – IBISS	Camp Mangueira
Federação de Bandeirantes do Brasil	Federação de Bandeirantes do Brasil	Sociedade Beneficente de Anchieta
Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência – ABRAPIA	Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência – ABRAPIA	Saúde Criança Renascer
Associação Cristã de Moços do Brasil – ACM	Rio Voluntário	Instituto Consuelo Pinheiro

¹¹ Nova nomenclatura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

¹² Ligada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

¹³ Ligado à Secretaria Municipal de Assistência Social

O quadro acima permite perceber que a concentração de representantes em determinadas secretarias foi ocorrendo gradativamente nas últimas três gestões. A gestão 2001/2003 contava com representantes de secretarias-chave como Assistência Social, Culturas, Esporte e Lazer, Educação, Saúde e Prevenção à Dependência Química. Na gestão seguinte houve substituição de um representante da secretaria de saúde por representante da Guarda Municipal e substituição do representante da secretaria de Esporte e Lazer por representante da Secretaria de Fazenda. A presença da secretaria de Fazenda é importante pois traz importantes informações a respeito de dotações orçamentárias, formas de encaminhar questões financeiras, etc. Entretanto, uma vez que há mais de um representante da secretaria de assistência social (que na época ainda se chamava Secretaria Municipal de Assistência Social) seria de se esperar que um destes representantes fosse retirado para dar lugar a uma nova secretaria. Já na gestão atual dobrou a representação da Secretaria Municipal de Assistência Social, extinguiu-se a representação da secretaria de Culturas, houve diminuição de um representante da Educação e mais recentemente o representante da secretaria de Saúde deu lugar para que ocorresse o retorno da Guarda Municipal ao Conselho, órgão que havia ficado de fora na transição entre as duas gestões.

As atas do CMDCA Rio registraram inúmeras faltas dos representantes da secretaria de Culturas, tanto a assembleias quanto a reuniões de Mesa Diretora e de Comissões. A secretaria de Educação também se ausentou várias vezes, mesmo quando ocupava a vice-presidência do CMDCA. O secretário de Assistência Social enviou, de acordo com os registros, ofícios aos secretários das referidas pastas na tentativa de regularizar a frequência dos representantes das secretarias de Educação e das Culturas. Os ofícios não surtiram o resultado desejado e, ao invés de lançar mão de outras formas de pressão e controle junto às secretarias, o governo optou por substituir tais representações aumentando, gradativamente, a concentração de representantes da secretaria de Assistência Social.

As faltas dos representantes governamentais demonstram dificuldade intra-governo de gerenciamento das atividades dos funcionários públicos. Se os representantes se ausentam das reuniões por falta de interesse devem ser

penalizados pois estão no exercício de uma atividade pública e devem cumprir com todas as obrigações exigidas do cargo municipal que ocupa. Se as faltas decorrem da falta de tempo há que se analisar se a máquina pública carece de funcionários para o desempenho de todas as atividades necessárias à máquina ou se há pouco interesse em fazer com que este funcionário se libere de outras funções para a participação no Conselho. De qualquer forma, apresenta-se neste quadro, um problema de gerenciamento da máquina.

Em relação à composição não-governamental percebe-se que há algumas reconduções ao cargo, mas, ao mesmo tempo, há grande variação nas representações das entidades e organizações sociais nas três últimas gestões do CMDCA Rio.

A questão que mais chama a atenção em relação às organizações não-governamentais é o fato de a grande maioria das entidades representadas no CMDCA Rio nas últimas três gestões constituírem-se como entidades de atendimento direto. Há poucas organizações dedicadas à defesa de direitos (ainda que o atendimento direto seja garantidor de determinados direitos, há diferenças sensíveis entre entidades de defesa e de atendimento) e nenhuma organização civil dedicada à pesquisa relacionada ao campo da infância e adolescência. A presença quase exclusiva de entidades de atendimento, que lidam no cotidiano com questões ligadas ao micro, ligadas a territórios circunscritos, realidades e dinâmicas de vida específicas, pode implicar em maior despolitização dos debates e em dificuldades de perceber, questionar e discutir questões políticas mais amplas ou estruturais envolvidas na garantia de direitos sociais e civis de crianças e adolescentes.

4.3 Estrutura de funcionamento

O CMDCA é órgão autônomo da administração municipal, porém vinculado a ela. A administração municipal tem a obrigação de garantir ao Conselho toda a estrutura física, material e de pessoal necessária para que o Conselho possa cumprir todas as suas funções e objetivos.

O Conselho funciona atualmente em uma sala do quinto andar do prédio central da Prefeitura Municipal¹⁴ em área reservada aos Conselhos

¹⁴ Rua Afonso Cavalcanti, 455. Cidade Nova

municipais (em salas contíguas estão alocados outros Conselhos ligados à Secretaria Municipal de Assistência Social). Há três computadores ligados em rede, telefone e fax. Papéis e pastas com processos de registro de entidades, de concessão de financiamento etc. se acumulam nas mesas e pelo chão da sala.

Uma das conquistas do Conselho ao longo de sua história foi a composição de equipe técnica multidisciplinar para realizar o assessoramento às ações do Conselho, tal como auxílio na realização de diagnósticos da situação de crianças e adolescentes do município, na elaboração de propostas de políticas, de projetos de lei, de denúncias ao Ministério Público etc. Entretanto, conselheiros governamentais relataram que a Prefeitura, gradativamente, está diminuindo seu apoio material ao mesmo tempo em que exerce maior poder de coerção ou de manipulação sobre os funcionários cedidos ao Conselho.

Houve uma mudança significativa na estrutura de pessoal de todos os Conselhos municipais do Rio de Janeiro há cerca de um ano quando foi realizado concurso público para o cargo de secretário executivo de Conselhos de direitos e setoriais. Desta forma, este cargo deixou de ser ocupado por funcionários terceirizados para a alocação de funcionários públicos de carreira. O CMDCA Rio, até aquele momento, contava com secretária executiva contratada que passava pelo crivo dos conselheiros (ou ao menos, havia a possibilidade de mudar de funcionário caso os serviços prestados estivessem em desacordo com os desejos dos conselheiros), a partir de então a funcionária que ocupa o cargo passou a ser ligada à Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) e deveria prestar contas de seus serviços a esta secretaria. Desta forma, mesmo que os conselheiros não aproveem os serviços prestados pela funcionária ou ainda, mesmo que a funcionária deseje realizar suas atividades de outra forma, a secretária executiva deve seguir a “cartilha” estabelecida pela SMAS.

O cargo de secretário executivo de um Conselho gestor é técnico e não político como é o dos conselheiros, este cargo existe para dar conta das tarefas administrativas ligadas ao Conselho. O fato de ser um funcionário público municipal, no entanto, faz com que ele tenha maior ligação com a parte governamental do Conselho do que com a parte não-governamental podendo

trazer alguns desequilíbrios no exercício da função e ao próprio funcionamento do Conselho.

Em meados de 2005 a equipe técnica do Conselho estava composta de uma secretária executiva, duas assistentes sociais e uma auxiliar administrativa. Os conselheiros não-governamentais afirmam que esta estrutura é pequena para o tamanho da demanda (só para citar alguns números, o CMDCA está convocando as mais de 350 instituições cadastradas no Conselho para recadastramento – este é o número de instituições que devem ser fiscalizadas pelo Conselho sem contar com os programas governamentais que ainda precisam ser cadastrados). Uma conselheira governamental, porém, afirmou que o número de funcionários do Conselho não é pequeno visto que há os assistentes sociais das CRAS (unidades administrativas municipais da assistência social) que auxiliam no processo de cadastramento e visitação às instituições. Esta conselheira afirmou ainda que a maior demanda é por auxiliares administrativos, mas esta é uma demanda de toda a prefeitura; segundo ela há falta generalizada destes profissionais e a ausência deles no Conselho não significa descaso com o órgão.

4.4 Fundo da Infância e da Adolescência

Para que um Conselho possa deliberar sobre implementação de políticas públicas de atendimento a crianças e adolescentes é preciso que haja verba pública capaz de financiar as ações deliberadas. Por isso, além da criação dos Conselhos o ECA também determinou a criação dos Fundos (municipais, estaduais e nacional) da criança e do adolescente. O Fundo fica formalmente vinculado à Secretaria Municipal de Governo. No caso do município do Rio de Janeiro ocorre um fato particular: a vinculação do Fundo é à Secretaria Municipal de Assistência Social e não é apenas formal; o secretário tem exercido poder de veto sobre as decisões tomadas pelo Conselho, segundo relatos dos próprios conselheiros. Isso significa grande perda de autonomia do Conselho frente ao poder público municipal. Pode-se dizer, neste caso, que o secretário tem o mesmo poder que a maioria dos representantes unidos em torno de uma decisão.

A Lei 4063/05, já citada, estipulou, além de alterações na composição do Conselho, mudanças na institucionalidade do CMDCA Rio, estabelecendo a

criação de unidade administrativa própria para o Conselho com dotação orçamentária municipal própria, incluindo verbas do orçamento público para o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente. No entanto, ao longo dos 13 anos de existência do CMDCA nunca houve dotação orçamentária para o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, ou seja, nunca foi investida verba do orçamento municipal para a implementação dos projetos priorizados e aprovados pelo Conselho.

De acordo com a lei municipal de criação do CMDCA Rio os recursos do Fundo são provenientes de transferências provindas de incentivos fiscais (como o imposto de renda); de dotação orçamentária municipal; de recursos oriundos dos Conselhos estadual e nacional; de convênios; de aplicações financeiras, entre outros (Lei 1873/92, art. 17). A realidade, contudo aponta para o fato de o Fundo ter se constituído apenas de doações e transferências financeiras, sem nunca ter contado com verbas do orçamento municipal. Entretanto, ainda que o poder público municipal nunca tenha investido no Fundo, por inúmeras vezes teve projetos municipais aprovados e financiados com verbas deste.

A lei acima referida e aprovada em maio de 2005 está sendo contestada pelo prefeito que alega inconstitucionalidade visto que a Câmara Municipal não pode aprovar leis que gerem despesas ao governo municipal. A contestação tramita na Câmara de Vereadores, mas, enquanto não é mudada a decisão dos legisladores municipais a referida lei deveria ser aplicada.

A questão do Fundo é uma das mais importantes que se apresenta para ilustrar o poder de interferência do executivo municipal, a pouca vontade que demonstra em dividir seu poder com a sociedade civil e, por outro lado, dá pistas sobre a fragilidade da mobilização desta sociedade civil que até hoje não conseguiu fazer valer as decisões do Conselho junto ao executivo municipal.

As despesas realizadas pelo Fundo podem ser para financiamento total ou parcial de programas de atendimento a crianças e adolescentes; construção, reforma, ampliação, aquisição ou locação de imóveis para adequação da rede física de atendimento; capacitação dos agentes envolvidos no sistema de garantia de direitos ou ainda, para outras despesas de caráter urgente e inadiável. O Fundo tem a função de fomentar novos programas ou aqueles que estão em fase de consolidação, sua função não é a de

manutenção *ad aeternum* de qualquer ação, os programas/projetos devem procurar novas formas de financiamento ou a auto-sustentação.

4.5 Funções e ações do CMDCA

De acordo com as disposições estatutárias sobre os Conselhos, o CMDCA Rio deve zelar pela igualdade de acesso e exercício efetivo dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, bem como propor prioridade na formulação de políticas públicas. Também é responsabilidade do Conselho informar à comunidade, através de diagnóstico da realidade municipal, a situação social, econômica e cultural das crianças e adolescentes; promover, a cada dois anos, a Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (que levará propostas para a conferência estadual em cada estado e para a conferência nacional, organizada pelo Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA); realizar cadastro das entidades de atendimento à criança e ao adolescente do município para fins de fiscalização e administrar o Fundo para a Infância e Adolescência (FIA)¹⁵.

Em trabalho publicado pelo CMDCA Rio, síntese de dissertação de mestrado realizada na Faculdade de Serviço Social da UERJ, Martins (2001) apresenta a história da implementação do CMDCA Rio até o ano de 1999. O trabalho mostra intensa preocupação dos conselheiros com a definição de financiamento e com a busca de novas fontes de recursos. Pouco aparece a preocupação com questões específicas relativas à realidade de crianças e adolescentes cariocas (como a vida nas ruas, a precariedade do atendimento na rede pública de saúde e de educação, seja municipal ou estadual, entre outras situações). Não há qualquer registro, documento ou depoimento que aponte para discussões que remetam a questões mais abrangentes e relativas a outras demandas diferentes do atendimento direto a crianças e adolescentes carentes realizados pelas organizações sociais ou pelos programas da Secretaria Municipal de Assistência Social. Não houve assembléia do Conselho, realizada no período de investigação que tratasse, por exemplo, do precário sistema de transporte escolar ou da necessidade de implementação

¹⁵ No caso do Rio de Janeiro é preciso ficar atento para um possível confusão de siglas: FIA tanto pode significar Fundo da Infância e Adolescência (fundo vinculado ao Conselho de direitos e que serve para financiar as propostas elaboradas por este) ou Fundação para a Infância e Adolescência – órgão da Secretaria de Estado de Infância e Juventude.

do passe-livre ou sua manutenção, quando este esteve ameaçado de ser cortado aos estudantes. Na primeira gestão do CMDCA Rio apresenta-se como grande realização deste a participação em convênio firmado entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Prefeitura. A participação do Conselho neste convênio foi no cadastramento das organizações não-governamentais que quisessem pleitear seus recursos junto à prefeitura. Isto significa dizer que o Conselho exerceu muito mais um papel burocrático-administrativo do que técnico-político de definição de prioridades de ação e investimento.

Nos anos e gestões seguintes, as ações do Conselho, segundo o estudo acima citado, continuaram voltadas para o cadastro das organizações para fins de recebimento de financiamento e criação de programas de atendimento direto a crianças e adolescentes. Esta situação pode ser entendida como um desvio de sua missão institucional, considerando que a atenção direta não é atribuição do Conselho; sua atribuição é a de diagnosticar demandas e apresentar propostas de solução para os órgãos responsáveis pelo desenvolvimento das políticas setoriais, como educação, saúde, assistência social.

Pesquisas feitas em diversos Conselhos gestores e compiladas por Tatagiba (2002) apontam que muitos desses Conselhos apresentam os mesmos temas de discussão e tais temas são debatidos praticamente com a mesma freqüência em todos eles. Os assuntos mais tratados nas reuniões são aqueles ligados à legislação e ao funcionamento do Conselho. Na medida em que estes são os temas mais abordados, temas importantes para a política de atendimento e de garantia de direitos de crianças e adolescentes têm presença muito menos marcante nas respectivas pautas. No CMDCA Rio essa prática se repete. As deliberações sobre assuntos burocráticos são muito mais numerosas do que as deliberações consideradas políticas. Uma conselheira municipal do Rio de Janeiro atribui este fato à falta de preparo dos conselheiros para discutirem e proporem soluções para os problemas que são justamente os que lhe são mais afetos.

A análise das atas e deliberações do CMDCA Rio dos últimos cinco anos mostra que o Conselho tem se ocupado intensamente com tarefas e ações burocráticas e de pouco impacto para a melhoria da qualidade de vida

de crianças e adolescentes e pouco tem conseguido fazer em relação à elaboração de diagnósticos e políticas de impacto para a população a que se destina sua existência.

O quadro abaixo tipifica as deliberações do CMDCA Rio nos anos de 2000 a 2004.

Quadro 2 – Deliberações do CMDCA nos anos 2000 a 2004

Tipo de Deliberação		2000	2001	2002	2003	2004
1	Comissão de Ética/Corregedoria dos Conselhos Tutelares (CT)	48	21	1	4	2
2	Concessão de Registros, Selos de qualidade e financiamentos	25	19	41	40	54
3	Deliberação sobre política para Infância e Adolescência	2	2	5	3	5
4	Retificação	7	2	10	0	6
5	Eleição do CT/ Normas para o CT	1	3	35	0	0
6	Substituição de representante no CMDCA	6	18	17	11	9
7	Constituição de mesa diretora	1	1	2	1	1
8	Nomeação de Comissões de Trabalho	1	1	1	3	1
9	Moções			1	1	
10	Mudança de Razão Social de entidades			1		1
11	Eleições do CMDCA				4	
12	Definição de entidades que atuam com Formação Profissional				4	
13	Alteração de Regimento Interno do CMDCA					1
14	Recurso impetrado para obter financiamento					1

Deve-se esclarecer que dentre as deliberações consideradas políticas estão os Planos de Aplicação de Recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e regulamentações sobre o funcionamento dos abrigos do município. Esses temas serão aprofundados no capítulo seguinte.

A Comissão de Ética dos Conselhos Tutelares é a responsável pela fiscalização da atuação dos conselheiros tutelares. Ela é formada por conselheiros de direitos e tutelares que recebem denúncias sobre má condução dos trabalhos de conselheiros individual ou coletivamente, mau funcionamento ou problemas de atendimento desses Conselhos, entre outros. Em 2002 esta Comissão passou a se chamar Corregedoria dos Conselhos

Tutelares. A mudança de nome coincide com a diminuição acentuada das comunicações/deliberações do CMDCA a respeito de suas atividades. Isto se deve ao fato de que o CMDCA passou a informar vários processos ou denúncias em uma mesma comunicação e, também, à maior autonomia da Corregedoria na condução dos trabalhos, informando oficialmente ao CMDCA apenas os casos que não foram solucionados no âmbito da Corregedoria ou casos muito graves que deveriam ser conhecidos por todos os conselheiros de direitos.

O número de concessões de Registros, Selos de Qualidade (que dão direito a buscar financiamento na iniciativa privada para obter os recursos através do Fundo da Infância e Adolescência) e financiamentos é crescente ao longo dos anos e é a ação que mais se destaca nas realizações do CMDCA Rio. Por outro lado o número de deliberações que dizem respeito a políticas de atendimento ou de garantia de direitos para crianças e adolescentes é bastante baixo, especialmente se considerarmos a visível situação de precariedade de serviços oferecidos para crianças e adolescentes no município.

Os conselheiros governamentais e não-governamentais entrevistados foram unânimes em afirmar que o grande número de deliberações sobre financiamento e o pequeno número de deliberações políticas deve-se ao fato de que os próprios conselheiros não têm clareza do que seja elaborar uma política pública, em quê ela se baseia e quais os parâmetros técnicos necessários para realizar tal ação. Ao mesmo tempo, afirmam que as demandas são muitas e, na medida em que haja projetos de boa qualidade que atendam a crianças e adolescentes, estas devem ser financiadas na tentativa de minimizar a falta de políticas públicas.

A elaboração de políticas públicas exige a existência de diagnósticos de demandas e de ofertas, de indicadores sociais e necessita de assistência técnica para ser realizada. A função de conselheiro é uma função eminentemente política e não técnica, portanto, a maioria dos conselheiros de fato não está preparada para esta tarefa. Não se deve interpretar este despreparo técnico como fator que desqualifique o Conselho como órgão elaborador de políticas. O que está em jogo é a estrutura administrativa e técnica do Conselho para que ele seja capaz de cumprir sua função política. Diagnósticos e indicadores sociais deveriam ser elaborados ou encomendados

a órgãos competentes pela administração municipal, afinal, nenhum governo deveria realizar qualquer ação em favor de seus cidadãos sem ter clareza sobre as reais necessidades, os espaços de concentração das demandas, os impactos esperados e possíveis de serem produzidos com cada ação. Ocorre que o governo municipal não tem realizado tais ações diagnósticas ou quando as realiza não repassa as informações ao CMDCA, ainda que os representantes governamentais estejam na composição do Conselho.

Um caso ilustrativo do não repasse das informações diz respeito ao Índice de Vulnerabilidade e Vigilância Social (IVVS) que foi criado por um técnico da Secretaria Municipal de Assistência Social e que, mais de dois meses após sua criação, o Conselho ainda não havia conseguido colher informações sobre. O índice refere-se a um diagnóstico realizado no município que avaliava a situação da população carioca, com dados sobre faixa etária, local de moradia, equipamentos escolares e de assistência social por região administrativa da cidade, entre outros. Tal índice seria de grande utilidade para que o CMDCA pudesse estabelecer suas prioridades de proposição de políticas e de financiamento. O Conselho agendou uma participação do técnico responsável pelo IVVS mas ele entrou em férias e a secretaria informou que apenas este técnico saberia dar as informações. Segundo os conselheiros da Secretaria de Assistência Social nem mesmo eles tinham conseguido ter acesso ao material relativo a esse diagnóstico.

O Conselho sequer tinha conhecimento sobre a elaboração de tal indicador, foi uma conselheira não-governamental que trouxe a informação ao Conselho após participar de uma audiência pública para a qual havia sido convidada a participar representando sua organização. Foi depois desta audiência que o Conselho agendou a entrevista com o técnico da SMAS, sem sucesso.

Ainda em relação ao quadro de deliberações do CMDCA, chama a atenção o número de substituições de conselheiros de direitos¹⁶. No ano de 2001 as substituições foram elevadas porque se computou a substituição de todos os 10 conselheiros não-governamentais por ocasião da mudança de

¹⁶ O número de substituições dos Conselheiros Tutelares também é significativo, entretanto, o Conselho Tutelar não é foco desta investigação, por isto, a análise estará restrita aos conselheiros de direitos.

gestão. Entretanto, no ano de 2002 o número de substituições foi similar sem que houvesse eleições. Nos anos seguintes as trocas de conselheiros diminuíram mas mantiveram-se significativas. Há prevalência nas trocas governamentais, ocorrendo, inclusive, mudanças da secretaria que compõe a representação governamental no Conselho.

4.6 Dinâmica de realização das Assembléias Ordinárias

Ao participar de uma reunião ordinária do CMDCA realizada em março de 2005 foi possível perceber que a preocupação de muitos conselheiros continua sendo com recursos destinados às instituições cadastradas. Havia na reunião 17 conselheiros quando da votação do primeiro item da pauta que dizia respeito à aplicação de verbas do Fundo. Finda a primeira votação foi visível a saída de alguns conselheiros, ignorando o restante da pauta. Ao final da reunião, quando seria necessário votar tema relevante, ligado à eleição dos conselheiros tutelares, não havia mais quorum.

Outro fato que chama a atenção é a disposição espacial dos conselheiros na plenária onde se realizam as assembléias. Para quem participa da assembléia pela primeira vez torna-se impossível a identificação dos conselheiros pois estes se misturam aos demais expectadores da reunião. A proximidade com os demais participantes da reunião pode parecer simpática, na medida em que aparentemente não transparecem hierarquias de participação, entretanto, cria o inconveniente de permitir que os conselheiros fiquem “anônimos” – sentados de costas para os demais, não é possível reconhecê-los – durante as votações. Essa disposição no espaço impede que o público tome conhecimento sobre como seus representantes estão se posicionando nas diferentes questões analisadas pelo Conselho. Uma vez que o voto não é nominal, não há registro nas atas sobre como conselheiros governamentais e não-governamentais votam.

A participação dos conselheiros nas assembléias ordinárias e extraordinárias merece atenção especial. Um dos grandes desafios do Conselho é mobilizar os conselheiros governamentais para participarem das reuniões. Já foram enviadas cartas reforçando o convite aos conselheiros governamentais bem como aos secretários das pastas representadas no Conselho para que houvesse empenho na participação em todas as

assembléias e reuniões de comissões temáticas, já foram publicadas as listas de presença com destaque para os faltosos em Diário Oficial, mas todas as medidas foram pouco eficazes para aumentar a frequência, especialmente governamental, às assembléias do Conselho de direitos.

Uma das técnicas do Conselho, em entrevista realizada em junho de 2004, considera que há desinteresse do próprio prefeito César Maia, que não incentiva nem apóia a participação do governo em Conselhos gestores. Esta avaliação, no entanto, é bastante preliminar, visto que a secretária estava ocupando o cargo há apenas um mês quando teceu este comentário. Alguns conselheiros não-governamentais consideram descaso, mas a maioria não acredita em ação orquestrada de boicote ao Conselho. Eles acreditam que os conselheiros governamentais estejam envolvidos em inúmeras atividades em suas secretarias e as priorizem em detrimento do CMDCA. Os conselheiros governamentais justificam as ausências com falta de tempo, mas, reconhecem que seus ritmos de trabalho são bastante parecidos aos dos conselheiros não-governamentais que conseguem comparecer às assembléias.

O estudo de caso do CMDCA Rio mostra que as discussões do Conselho pouco atingem a agenda governamental e os conselheiros muitas vezes se fundamentam em suas percepções pessoais para debater a agenda do Conselho e não naquilo que o governo defende. As entrevistas realizadas com os conselheiros governamentais apontam que alguns conselheiros não concordam com a postura governamental diante do Conselho, mas, não têm poder de intervenção nesta postura. Tais conselheiros normalmente não se “dobram” ao chefe. Mas, como a importância dele e do Conselho é tão pequena na agenda política governamental, na maioria das vezes, ele sequer sofre constrangimentos devido à sua postura “rebelde”.

É interessante notar que há um comportamento paradoxal dos administradores municipais que detêm o poder de decisão política em relação ao Conselho. Ao mesmo tempo em que o governo dá pouca importância ao Conselho mantendo precária estrutura física e de pessoal para seu funcionamento, fazendo trocas de representantes e indicando pessoas com pouca influência no governo para serem conselheiros, utiliza-o para fazer “agradados políticos” aos seus aliados (tais como substituir representantes para

alocar aliados políticos em seu lugar), considerando-o, portanto, espaço de algum peso político.

No caso das posturas dos conselheiros não-governamentais, estes podem apresentar duas formas distintas de representar interesses particulares. Pode ser o particular individual ou o particular da organização à qual representam. Ou seja, enquanto os representantes governamentais tendem a apresentar e defender seus pontos de vista individuais, os conselheiros não-governamentais podem, além disso, defender o ponto de vista ou as necessidades de suas organizações. Os conselheiros não-governamentais entrevistados demonstraram ter maior vínculo institucional que os governamentais, ou seja, sua relação com as instâncias de decisão da organização que representa é mais próxima e seu poder de influência e decisão é maior. Desta forma, como há respaldo institucional, os conselheiros não-governamentais tendem a representar interesses e apresentar os pontos de vista institucionais e não pessoais.

No governo, a preocupação com necessidades e reivindicações de diferentes setores governamentais não parece ser muito presente. O monopólio da representação governamental na Secretaria Municipal de Assistência Social e a justificativa dada para isso aponta para um auto-centramento da secretaria que considera ser capaz de atender sozinha às necessidades globais de crianças e adolescentes. A Secretaria parece considerar, na voz da representante que apresenta ligação mais próxima com o secretário, que a Assistência Social consegue diagnosticar e atender plenamente as necessidades de crianças e adolescentes ligadas, por exemplo, à saúde, à educação, à habitação, ao lazer, ao esporte, à cultura, bastando realizar alguns convênios pontuais e eventuais com outras secretarias. Alguns relatos indicaram o desejo do secretário municipal de Assistência Social de que a representação governamental do CMDCA fosse inteiramente composta por pessoas daquela secretaria. Se assim fosse, não precisaria haver Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, bastaria o Conselho Municipal de Assistência Social que já é composto de representantes apenas desta secretaria municipal.

Os Conselhos de direitos são, formalmente, deliberativos. Entretanto a capacidade de induzir o Estado à ação – definição do caráter deliberativo,

neste caso – apresenta-se muitas vezes comprometida pela dificuldade de os cidadãos participarem de forma efetiva e de o Estado conferir à participação cidadã o real poder de decisão.

Um Conselho pode até ser considerado bem sucedido, mesmo que não consiga induzir o Estado à ação, se tiver a capacidade de realizar controle social das ações do Estado impedindo-o de fazer o que não deve. Segundo alguns conselheiros não-governamentais do CMDCA/Rio o ponto forte deste Conselho reside justamente em alguma capacidade de realizar o controle da administração pública municipal no que tange às realizações ligadas à área de atuação deste Conselho. Alguns conselheiros disseram que, se não conseguem fazer com que o governo municipal melhore sua atuação em relação a crianças e adolescentes, ao menos têm conseguido barrar algumas ações que colocariam o governo em marcha à ré em relação a conquistas alcançadas há bastante tempo e que estiveram ameaçadas pelo poder público municipal. Segundo estes conselheiros, barrar o retrocesso já é um grande ganho.

Avritzer e Navarro (2003) analisaram experiências de Orçamento Participativo (OP) no Brasil e tecem considerações que também se mostram pertinentes para a análise dos Conselhos gestores. Estes pesquisadores perceberam que a criação do OP em Porto Alegre, com resultados positivos, só havia sido possível devido à prévia existência de práticas associativas no âmbito da sociedade e à incorporação destas na experiência do OP.

(...) uma parte importante do debate atual sobre o OP leva em conta as características da sociedade civil discutindo os seguintes elementos: o papel das pré-estruturas organizativas da sociedade civil no êxito das políticas participativas; a capacidade do Estado de induzir formas de associativismo e práticas deliberativas semelhantes àquelas existentes no campo da sociedade civil; a capacidade das formas participativas de distribuírem recursos de modo generalista evitando, assim, a transformação das associações existentes em canais corporativos de acesso a recursos e o debate acerca do papel da tradição associativa na variação do êxito das experiências de OP (Avritzer e Navarro, 2003: 17).

5. Jogando o jogo do empate: complexidades e contradições entre sociedade civil e Estado/governo

5.1 Quem são os representantes no Conselho

No futebol, jogar para empatar pode ser uma tática de jogo adotada por alguns times em determinadas situações. Entrar em campo para jogar pelo empate pode não resultar em jogo bonito, como os torcedores esperam. O jogo pode ser monótono, pode ser violento – com muitas faltas, catimba etc – mas também pode proporcionar a emoção de muitos gols, afinal o empate não é só de 0x0, pode também ser 4x4, proporcionando à torcida o espetáculo que se costuma esperar. Tudo depende das circunstâncias que levaram um time a utilizar tal tática. O empate pode servir para garantir o campeonato e, se o campeonato já está garantido, para quê gastar energias para ganhar se basta empatar? Na outra ponta da “tabela” o empate pode ser a tábua de salvação contra o rebaixamento. E ainda, para os que estão no meio da tabela, sem chances de chegar à final, mas também sem correr risco de ser rebaixado, o empate pode garantir um fim de campeonato tranquilo e ao mesmo tempo digno.

A metáfora do empate, ilustrativa no país que idolatra o futebol, ajuda na compreensão do caso do CMDCA. Sociedade civil e governo estão inseridos em um jogo – de poder, de forças, de interesses – e usam cada qual sua estratégia para jogá-lo. No plano ideal, daquilo que foi pensado para ser o Conselho, as duas representações uniriam suas forças para jogarem juntas contra um outro adversário – a precariedade das políticas públicas, as desigualdades sociais, a não garantia de direitos para crianças e adolescentes. No plano real, o combate a este último adversário se faz através do jogo disputado entre os dois segmentos representados no Conselho.

Veja-se, então, qual o resultado desse jogo. O empate, ou uma vitória por poucos gols, neste caso, é mais desejável na medida em que se espera algum equilíbrio de forças, em que o resultado positivo pudesse pender ora para um lado e ora para outro. Jogo com vitória de goleada, seja do time da representação governamental, seja da representação não-governamental, não seria um resultado desejável se ambos os times estivessem imbuídos do espírito de *fair-play*. O CMDCA Rio, no entanto, parece estar *sempre* em busca do empate. Não há esforço em apresentar aos torcedores bonitas vitórias, ora de um time, ora de outro; grandes conquistas; jogadas que levem a “galera” ao delírio.

Olhe-se, então, com mais atenção para estes dois times para que se possa entender as razões da estratégia de jogo adotada por eles e suas conseqüências.

A representação governamental no Conselho é sempre a representação de um determinado governo, que representa posições políticas e ideológicas específicas, que compõe bases políticas com diversos partidos para garantir a governabilidade, que governa através de uma máquina pública composta de servidores que apresentam as mais diversas colorações ideológico-partidárias.

Para falar da representação governamental no CMDCA é preciso estabelecer diferenças entre os conceitos de governo e de Estado para entender porque se utiliza o primeiro termo para se referir à representação no Conselho, ainda que se costume afirmar que nos Conselhos gestores se estabeleça relação entre sociedade civil e Estado.

Para Marx e Engels (in Bobbio, 1999) o Estado é espaço de conservação, prolongamento e estabilização do estado de natureza; constitui-se como o regulador de uma sociedade “historicamente determinada, caracterizada por certas formas de produção e por certas relações sociais” (Bobbio, 1999: 46) e contém a violência concentrada e organizada da sociedade. O Estado é o comitê da classe dominante, que garante a realização das necessidades desta classe, seja pelo uso da força ou do consenso.

A teoria marxista de Estado afirma que o Estado é um aparelho coercitivo, instrumento de dominação de classe e é um momento secundário, na medida em que está subordinado à sociedade civil. Em Hegel, o Estado era

considerado o momento último do desenvolvimento das sociedades, mas Marx e Engels modificaram esta visão passando a considerá-lo momento transitório, que deve ser superado. O Estado passa a se caracterizar como reflexo da sociedade civil e não mais como superação desta. A sociedade civil aparece no Estado com todas as suas determinações, não para que o Estado a supere mas para que a conserve.

Gramsci, assim como Marx, também considera que o Estado seja representante de interesses particulares e é condicionado à sociedade civil. Há, no entanto, uma diferença na forma como os dois pensadores situam a sociedade civil. Para Marx ela se situa no momento da estrutura – mundo da produção material da vida – e para Gramsci na superestrutura – espaço da reprodução social da vida. Gramsci situou na superestrutura tanto a sociedade civil quanto a sociedade política, sendo a primeira o espaço da disputa por hegemonia e a segunda o espaço do domínio direto, expresso no aparelho Estado e no governo jurídico.

De acordo com Nogueira (2004), o Estado é um espaço de dominação, que age em conformidade com as classes que dominam a economia e que sustentam um projeto de hegemonia, mas, também é espaço de disputa, em que as correlações de forças desempenham papel fundamental. O Estado não é “neutro”, assim como não é a encarnação do mal destinado a oprimir as massas.

Desta forma é possível afirmar que o Estado é um conjunto de relações e instituições – executivo, legislativo, judiciário, força policial, organizações da sociedade civil – que, isoladamente, realizam ações relativas ao Estado, mas, só o conjunto articulado dessas instituições e ações é que o constitui.

Assim, o poder executivo municipal ou governo municipal é apenas uma parte do Estado e, por isso, ao se falar da representação no CMDCA falar-se-á em governo e não Estado.

Mas, ainda que apenas o executivo e a sociedade civil participem do Conselho, o Estado – considerado em seu conjunto de instituições e ações – influencia e é influenciado por ele. É por isso que o termo Estado aparecerá em momentos em que se apontem questões mais gerais.

A sociedade civil representada no CMDCA Rio é formada por organizações não-governamentais que fazem atendimento a crianças e adolescentes, que realizam estudos e pesquisas sobre o tema, que lutam pela defesa dos direitos deste segmento populacional e, além disso, que participam formalmente do Fórum Rio. É, portanto, um segmento bastante restrito daquilo que se define como o conjunto da sociedade civil.

Mesmo sendo apenas uma parcela da sociedade civil, comporta uma grande variedade de atores sociais. Há organizações originárias dos movimentos de defesa de direitos que se constituíram nos anos 1980 e fizeram parte da mobilização política e social que criou o ECA; há organizações bastante recentes surgidas no período pós-mobilização pró-ECA e portanto sem contato intenso com esta história; há organizações progressistas que vêem crianças e adolescentes como sujeitos sociais que também são atores neste cenário e outras bastante conservadoras que consideram que crianças e adolescentes devem ser alvo de políticas assistenciais e de tutela. Há, ainda, organizações que foram criadas a fim de captar os recursos disponíveis no mercado das ações sociais e de filantropia. Existem também organizações que mudaram seu perfil ao longo de seus anos de existência, deixando de ser tutelares e assistencialistas para serem agentes de suporte ao protagonismo de crianças e adolescentes e garantidores dos direitos mais elementares destes. Além das organizações de atendimento, há organizações de defesa de direitos voltadas não ao atendimento direto a crianças e adolescentes mas à garantia de seus direitos, através de gestões junto a órgãos públicos e organismos privados para que sejam implementadas as políticas públicas necessárias.

Esta breve descrição dos perfis das organizações que compõem o campo da Infância e Adolescência serve para delimitar o que se chamará de sociedade civil daqui por diante. Este termo estará referido apenas ao grupo de organizações que circulam e se articulam em torno do CMDCA (organizações que compõem o Fórum Rio, que fazem parte do Conselho ou que participam de suas assembléias).

A Sociedade civil caracteriza-se como espaço de circulação de idéias distintas, divergentes, conflitivas, antagônicas e é lugar de diálogo e disputa de hegemonia e construção de consensos.

Para Gramsci a sociedade civil não se reduz à preservação do espaço das livres iniciativas de indivíduos em busca de satisfação de seus interesses pessoais que precisam do Estado como 'mal necessário' e expediente instrumental para garantir 'as regras do jogo', evitar a 'guerra de todos contra todos'; mas ela é o espaço da máxima expansão de sujeitos, que com sua efetiva participação e responsabilidade desenvolvem suas capacidades pessoais e coletivas na gestão da coisa pública a tal ponto de tornar inútil o Estado coercitivo e exterior. (Semeraro, 1999: 190)

A sociedade civil constitui-se relativamente independente do Estado-instituição e do Estado-aparelho. Muitas vezes se posiciona contra o Estado e apresenta interesses internos conflitantes entre si, mas mesmo assim, ajuda a formar opiniões políticas.

Costa (2002) percebe grandes contradições e ambivalências no conceito e no conjunto do que se entende por sociedade civil, mas ainda assim acredita que não se deva abandonar, no Brasil, a “referência à sociedade civil como um campo próprio de relações sociais marcadas antes pela solidariedade que pela competição” (p. 60).

Há, na história recente do CMDCA Rio (2000-2005) diversas “jogadas” que demonstram que o jogo não tem sido um clássico, bonito de se ver e de se jogar. Faltas graves foram cometidas, entradas violentas merecedoras de cartão vermelho. Também houve pênaltis perdidos, falhas na marcação dos dois times e inúmeros lances polêmicos. As belas jogadas, as emocionantes disputas de bola não se fizeram de todo ausentes, mas foram bem mais raras. Essas jogadas permitiram alguns momentos de empolgação da torcida, mas a empolgação não foi alimentada por muito tempo.

Entre os anos 2000 e 2005 (anos estudados nesta pesquisa) houve três eleições para representantes não-governamentais no Conselho. A representação governamental segue, normalmente, o mesmo ritmo de trocas da representação não-governamental, mas é possível haver mudanças durante o período de uma gestão e isso tem ocorrido com frequência no CMDCA Rio.

Como já foi afirmado no capítulo anterior, a lei municipal de criação do CMDCA Rio não estabeleceu quais secretarias de governo devem compô-lo, por isso, é possível substituir não só os representantes das secretarias no Conselho, mas também, a própria secretaria representada a qualquer momento. A representação governamental mudou de configuração em relação

às secretarias que o compunham e em relação aos indivíduos que as representavam de forma muito mais acelerada do que a representação não-governamental.

O excesso de substituições governamentais e a demora em indicar os substitutos atrapalharam, e muito, o funcionamento do Conselho. Há muitos registros de assembléias com falta de quórum, e, portanto, com limitações para dar seqüência às pautas de discussões, bem como paralisias de comissões temáticas que perdiam a paridade e ficavam esvaziadas pelas ausências governamentais. Se as assembléias não conseguem deliberar e as comissões não conseguem trabalhar significa que o Conselho está paralisado.

É certo que os representantes não-governamentais também faltaram às reuniões e assembléias, deixando-as desfalcadas, mas isso ocorreu com menor freqüência.

Entre os anos de 2000 e 2002 houve suspensão de duas organizações não-governamentais por excesso de faltas às reuniões. O regimento interno do Conselho diz que, após três faltas consecutivas ou seis faltas alternadas sem justificativa, a organização faltosa deve ser suspensa e substituída pela organização suplente. Ainda de acordo com o regimento interno o mecanismo da suspensão não se aplica à representação governamental, que não tem suplência das secretarias que compõem o Conselho. Mas, se fosse aplicado, algumas secretarias teriam sido suspensas e substituídas. Na verdade, ocorreu substituição de algumas das secretarias faltosas, como Culturas e Esporte e Lazer, mas como não há secretarias equivalentes em um governo, houve um “desfalque temático” visto que não havia mais no Conselho quem pudesse defender, pelo lado governamental, os interesses e demandas relativos à cultura, esporte e lazer.

Há regras distintas para os dois “times” no quesito “reservas”. A representação não-governamental tem dois tipos de suplência: a) suplência do *sujeito* representante da organização eleita, e b) suplência da *organização* eleita para o mandato de dois anos. A representação governamental não tem suplência de secretarias, apenas suplência individual. A inexistência de suplência de secretarias de governo justifica-se por razões óbvias; afinal, não há secretarias equivalentes, que tratem da mesma política, no mesmo âmbito de governo. No âmbito da sociedade civil é diferente. Ainda que as

organizações não se apresentem como clones umas das outras, há várias entidades que trabalham com o mesmo tema, atendem ao mesmo tipo de clientela com abordagens semelhantes, e são muito mais numerosas que os órgãos de governo. Por isso é possível haver suplência não-governamental.

5.2 Os temas em disputa

O orçamento destinado aos dois “times” é único e deve haver decisão conjunta sobre as prioridades de investimento e os valores investidos em cada prioridade. Este orçamento não financia os times que estão em campo, mas pode financiar os jogadores ou seus dependentes. Isso significa que a verba do Fundo Municipal da Infância e Adolescência não se destina à manutenção do CMDCA, mas ao financiamento de ações de defesa e garantia de direitos que podem ser desenvolvidas pelo poder público municipal (através de programas e projetos desenvolvidos por secretarias de governo, estejam elas representadas no Conselho ou não) ou pelas organizações não-governamentais (igualmente através de programas e projetos desenvolvidos pela sociedade civil, estejam as organizações no Conselho ou não). Assim, as verbas do Fundo representam o próprio jogo que está sendo disputado.

Um exemplo de “bola fora” do CMDCA Rio é a subutilização dos recursos do Fundo, tendo restado, muitas vezes, saldo positivo para o ano seguinte por não ter sido cumprido o Plano de Aplicação do Fundo.

O CMDCA deve elaborar, a cada começo de ano, um Plano de Aplicação para os recursos do FMDCA. Esse plano deve se fundamentar em diagnóstico das demandas municipais relativas à garantia de direitos de crianças e adolescentes e em estudo que estabeleça as prioridades de ação. A partir do diagnóstico, devem ser traçadas linhas de ação especificando o montante de recursos destinados a cada uma delas. O plano deve, ainda, estimar o valor dos recursos que o Fundo obterá ao longo do ano, visto que seus recursos são provenientes de várias fontes, são variáveis e chegam ao Fundo ao longo do ano e não em remessa única.

A tabela abaixo informa os recursos disponíveis no FMDCA nos anos de 2000 a 2004, de acordo com os Planos de Aplicação.¹⁷

¹⁷ Note-se que o valor que consta nos Planos de Aplicação refere-se à estimativa de recursos do Fundo. Uma vez que não há, entre os documentos disponíveis no CMDCA planilhas que

Tabela 01 - Recursos do FMDCA

Ano	Valor em R\$
2000	---
2001	--- ¹⁸
2002	2.305.000,00
2003	1.650.000,00
2004	4.218.550,56

Em 2003 o Fundo contou com o menor volume de verbas se comparado aos outros anos. Em compensação, o ano seguinte apresentou crescimento substantivo das verbas, por ter sido precedido por uma campanha publicitária de divulgação e de incentivo à doação de recursos através de renúncia fiscal do Imposto de Renda¹⁹.

Há duas fontes de recursos para o Fundo que podem sofrer incremento através do esforço do Conselho: a dotação orçamentária do município para o Fundo e a doação através de renúncia fiscal do Imposto de Renda. Uma vez que sequer existe destinação de verbas do orçamento do município para o FMDCA, a gestão necessária para que se consiga isso exige articulação, empenho, negociação e *lobby*, que até hoje o Conselho não conseguiu fazer. Por outro lado, incrementar a captação de recursos via renúncia fiscal é mais fácil e passível de obter resultados mais positivos. Por isso é que as campanhas que lembram e explicam a possibilidade de fazer este tipo de doação são de extrema importância para o Conselho. Entretanto, ano após ano o Conselho não aplicou os recursos destinados a essa campanha e conviveu, por isso, com a escassez de verbas.

Apenas no final do ano de 2003 a campanha se realizou, a fim de obter recursos para o ano de 2004, tendo custado bem menos do que o

demonstrem os valores reais do Fundo ao final do ano fiscal, a análise fica restrita a essa estimativa.

¹⁸ Não foi possível saber o montante de recursos que o Fundo teve disponível nos anos de 2000 e 2001, pois não foram encontrados documentos a esse respeito nesses anos.

¹⁹ Pessoas físicas podem doar até 6% do IR devido para os Fundos da Criança e do Adolescente e pessoas jurídicas podem doar até 1% do imposto devido. As doações devem ser feitas antes do encerramento do ano fiscal, por isso, as campanhas de doação se concentram nos meses de novembro e dezembro para que produzam o impacto desejado.

montante de recursos que se reservara para este fim²⁰. A campanha parece ser a responsável pelo significativo aumento das verbas do Fundo em 2004, que praticamente triplicaram em relação às verbas de 2003. Mas, a realização da campanha foi motivo de mais um problema relativo à liberação das verbas do Fundo no que tange a ingerência do secretário municipal de assistência social sobre o mesmo.

Ocorreu um problema nos trâmites da prefeitura para liberação da verba e a ONG que venceu o concurso para realização da campanha não recebeu o pagamento, ainda que tenha prestado o serviço. As versões governamentais e não-governamentais sobre o tema são distintas. Em assembléia ordinária do Conselho realizada em março de 2005 a então vice-presidente do Conselho retomou a questão do não pagamento à ONG e conselheiros não-governamentais bradavam que aquilo tinha sido uma clara demonstração de boicote do governo, pois, uma vez que o Conselho é autônomo, o governo não pode ingerir sobre suas deliberações, deixando de cumpri-las. Conselheiros governamentais, por sua vez, argumentavam que, devido ao montante de recursos envolvidos deveria ter sido realizada licitação pública e não concurso de projetos através de carta convite, como fora realizado. A vice-presidente – representante não-governamental – argüiu o presidente governamental afirmando que todo o processo fora realizado sob consultoria do setor jurídico da Secretaria de Fazenda que aprovara todos os trâmites até o momento de realização do pagamento, quando passou a informar que o processo havia sido mal conduzido pelo Conselho. Ata de assembléia ordinária de março de 2004 informa que o presidente da referida ONG solicitava o pagamento dos R\$ 92.000,00 referentes à campanha e que o então secretário de assistência social se recusava a marcar uma audiência para discutir o assunto. Em meados de 2004 um registro em ata informa que o Conselho montou um dossiê com vários documentos sobre o processo de escolha da ONG e de produção da campanha, enviou para o prefeito com cópia para o secretário de assistência social passando a responsabilidade de solução do caso para o governo municipal, visto que o CMDCA tinha o recurso disponível no Fundo, aprovou a utilização da verba para esse fim em seu Plano

²⁰ A verba destinada à campanha do FMDCA em 2003 era da ordem de R\$ 350.000,00. A ONG selecionada para este fim orçou a peça publicitária em R\$ 92.000,00.

de Aplicação e procedeu ao concurso de propostas conforme orientações do setor jurídico da prefeitura. Portanto, na versão do Conselho sobre os fatos, este havia agido corretamente e a prefeitura havia impedido o pagamento. A partir dessa ata não há mais registros sobre o caso. Pelo teor da discussão à época, pelos registros de atas e deliberações anteriores e pela ausência de posterior debate sobre a questão, fica subentendido que a ONG prestadora do serviço publicitário arcou com o prejuízo material. Entretanto, o CMDCA Rio arca com o prejuízo moral de não honrar seus compromissos e não conseguir fazer com que o governo respeite e aplique suas decisões.

Ficou claro, neste caso, que os representantes governamentais se posicionaram em favor do governo, não levando em consideração o desgaste do Conselho diante do impasse criado pela prefeitura com a ONG prestadora do serviço. Os representantes governamentais posicionavam-se, na última assembléia em que o assunto esteve em pauta, como se não fizessem parte do Conselho e como se não tivessem qualquer relação com a postura do executivo municipal. Os conselheiros municipais governamentais passaram a impressão de que se travava de uma batalha entre representantes da sociedade civil com a prefeitura e que os representantes governamentais no Conselho eram elementos neutros e expectadores na disputa.

Fatos como esses levam à perda de confiabilidade do Conselho perante organizações prestadoras de serviços e diante da sociedade civil que acompanha seus trabalhos. Também indica a dificuldade de gerir um Fundo que deve ser de gestão autônoma do Conselho, mas que está atrelado e passível dos mandos e desmandos de um secretário municipal.

Outro exemplo da dificuldade do Conselho em aplicar os recursos que estão no Fundo foi a destinação de R\$ 56.000,00 para a realização de estudos e pesquisas em 2003, que contemplassem o mapeamento da situação de crianças e adolescentes em risco social; mapeamento das instituições que prestam atendimento e acompanhamento à criança e ao adolescente e; pesquisa nos órgãos de garantia de direitos sobre a situação das crianças e adolescentes no município. Houve uma deliberação indicando a aprovação de recursos para que um laboratório de pesquisa de uma universidade pública fizesse o levantamento, porém, não há qualquer informação de que a ação tenha sido levada adiante, visto que não há registros em atas, deliberações ou

nas entrevistas realizadas com conselheiros que abordem os resultados de tal pesquisa.

O Fundo financia tanto ações e projetos governamentais quanto não-governamentais. Neste ponto merece destaque o fato de o governo municipal não contribuir para o Fundo com verbas de seu orçamento, conforme prevê o ECA.

Ao prever que o Fundo seria constituído de verbas oriundas dos orçamentos públicos e verbas de doações da iniciativa privada (pessoas físicas e jurídicas) além de multas aplicadas a quem deixasse de cumprir o ECA, a legislação considerava que haveria uma “mistura” de recursos públicos e privados, de acordo com as possibilidades financeiras de cada um, e uma redistribuição desses recursos de acordo com as prioridades estabelecidas pelo Conselho. “De cada um conforme suas possibilidades e a cada um segundo suas necessidades”, já dizia Marx a respeito do trabalho. O que ocorre no município do Rio é que o governo municipal se apresenta para obter recursos de acordo com suas “necessidades”, mas, em momento algum, contribuiu de acordo com suas possibilidades ou mesmo segundo as necessidades da população de crianças e adolescentes da cidade.

Neste caso, observa-se uma inversão daquilo que é mais comum em relação ao financiamento de ações de caráter público. No caso do financiamento das ações voltadas para a garantia de direitos de crianças e adolescentes órgãos públicos municipais têm obtido recursos privados para realizar suas ações.

Porém, ainda que o município não contribua com o Fundo, ao ser atrelado a uma secretaria municipal ele é submetido às regras municipais de gestão e utilização. Por isso, os recursos do Fundo que não são utilizados ao longo de um ano não precisam ser devolvidos aos cofres públicos, porque este é um Fundo especial, mas a não utilização dos recursos implica na redução das verbas destinadas à secretaria de assistência social no ano seguinte, pois o Tribunal de Contas do Município entende que estes recursos fazem parte do orçamento da secretaria e que não houve capacidade administrativa ou demanda para o montante de recursos destinados a ela. O FMDCA torna-se vítima da inoperância de seus gestores, da falta de acordo sobre a forma de liberação dos recursos entre o Conselho e as instâncias municipais de

gerenciamento de dinheiro e da baixa capacidade da sociedade civil em dominar os trâmites burocráticos a fim de melhor controlá-los e torná-los mais eficazes.

Ocorreram alguns debates no Conselho, especialmente no ano de 2004, sobre a subutilização das verbas do Fundo. O presidente do CMDCA em meados de 2004 era representante da secretaria de assistência social e afirmou em reunião de Mesa Diretora que o CMDCA deveria se aproximar do CMAS (Conselho Municipal de Assistência Social, também ligado à Secretaria Municipal de Assistência Social) para se tornar co-financiador dos abrigos ou de outros programas junto com esse Conselho. O presidente afirmou que não há empenho do CMDCA em gastar os recursos do Fundo e que deveria haver aproximação com o CMAS e o Fundo Rio para encontrar onde gastar o dinheiro. Um conselheiro não-governamental afirmou que os recursos não foram gastos por falta de vontade dos sucessivos secretários de assistência que nunca facilitaram a liberação dos recursos, no que o presidente afirmou que não se pode apenas culpar os secretários, pois o Conselho nunca havia lançado qualquer deliberação para gastos com a população de rua, por exemplo (gastos previstos no Plano de Aplicação).

Neste ponto, ambos conselheiros estão corretos, pois tanto houve má vontade de secretários de assistência como inoperância deliberativa do CMDCA. A tentativa de encontrar culpados no lado governamental ou não-governamental e o jogo de “empurra” criado pelos dois lados em nada ajuda a resolver um problema que é recorrente e grave. Quando na maioria dos municípios e estados a reclamação dos conselheiros gira em torno da falta de recursos para financiar ações concretas, que são pensadas, estudadas e deliberadas pelos Conselhos, o CMDCA Rio padece da falta de deliberações. Os recursos do Fundo de fato são escassos diante das demandas municipais, mas a falta de entendimento interno faz com que nem os escassos recursos disponíveis sejam empregados em ações capazes de produzir impactos positivos na cidade.

Mas, o que chama mesmo a atenção no caso acima citado é a insistência do presidente governamental em propor que o CMDCA gaste recursos em ações conjuntas com o CMAS ou o Fundo Rio. O Fundo Rio é uma autarquia municipal e o CMAS, segundo relatos de conselheiros de

direitos (governamentais e não-governamentais) e técnicos dos Conselhos, apenas referenda e financia projetos governamentais; aprova os encaminhamentos dados pelo secretário de assistência sem elaborar outras propostas. Afirma-se à “boca miúda” que o desejo da secretaria seria transformar também o CMDCA em Conselho meramente ratificador das ações da secretaria.

Desta forma, a parceria proposta pelo presidente do CMDCA com o CMAS ou o Fundo Rio conduziria os recursos do Fundo da Infância e Adolescência para dentro dos cofres municipais.

A reunião em que o secretário apresentou esta proposta mostrou-se como um “suspiro de vida” do Conselho. Um Conselho que até então se mostrava pouco ativo, com a sociedade civil lá representada demonstrando apatia diante dos desmandos do governo municipal; a representação governamental se escondendo na “função” de membro do Conselho para não se assumir como governo; um Conselho que discutia apenas superficialmente os assuntos e postergava decisões ao não conseguir encontrar rapidamente uma solução às questões debatidas nas assembléias e reuniões de mesa diretora; momentaneamente se apresenta com certo dinamismo, mostrando que este realmente pode ser um campo de disputa de poder e hegemonia. As divergências entre governo e sociedade civil se mostraram mais claras e a sociedade civil se colocou abertamente contra a proposta governamental ao passo que a representação governamental não parecia unida em torno da proposta do representante da secretaria de assistência social. A ata desta reunião é, em si, um exemplo de excepcionalidade: tem oito páginas de registro ao passo que a média das demais atas é de três páginas.

Outra razão de conflito entre sociedade civil e governo foi a aprovação no CMDCA do “Projeto Complementar” que, na primeira fase de realização (meados de 2004) atenderia 1500 crianças e adolescentes de 4 a 6 anos e de 7 a 14 anos de forma complementar às atividades escolares, em instituições não-governamentais cadastradas no Conselho e aprovadas em processo seletivo. Para que a verba destinada a esse projeto não se concentrasse em algumas poucas organizações, o edital de concursos previu que cada CRAS (Coordenadorias Regionais de Assistência Social) deveria ter 150 crianças e adolescentes atendidos por, no mínimo, duas ONGs. O primeiro edital de

concurso precisou ser relançado para que as 1500 “metas”²¹ fossem atendidas e em novembro de 2004 o projeto foi ampliado para 2.250 crianças e adolescentes, com faixa etária ampliada – de 4 a 6 anos; 7 a 14 anos e 15 a 17 anos.

O governo municipal posicionou-se contrário à realização deste projeto afirmando que ocorreria uma sobreposição de projetos, visto que o PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, e o Bolsa Escola atenderiam à mesma clientela. Note-se que ambos os programas são federais e administrados pelo município através do CMAS. A proposta feita pelo secretário de assistência social ao Conselho era de que o CMDCA repassasse os recursos para a ampliação desses programas que já estavam em funcionamento. Essa proposta não foi aprovada pelo CMDCA. Pode-se dizer que houve duas razões, uma explícita e outra implícita para a reprovação. A razão explícita é que o Conselho não quis permitir que o governo interferisse nos recursos do FMDCA, ampliasse as metas de atendimento dos programas que já levam seu nome e ficasse com os “louros da fama”. A razão implícita e não dita por qualquer conselheiro é que se os recursos fossem utilizados para financiar o PETI e o Bolsa Escola as organizações beneficiárias desses recursos seriam aquelas inscritas no CMAS e que já atuam com esses programas. Desta forma, nenhuma organização registrada no CMDCA se beneficiaria dos recursos. Não se trata aqui de contemplar apenas as organizações que compõem o CMDCA. Todas as organizações que trabalham com crianças e adolescentes, se registraram no CMDCA, acompanham as atividades do Conselho, participam do Fórum Rio, poderiam participar do concurso de projetos e ser contempladas. Na disputa por recursos, que já são escassos, o CMDCA ficaria de fora. E, se “farinha pouca meu pirão primeiro”, a escolha lógica dos conselheiros é deixar a “farinha” para as organizações da sociedade civil do CMDCA. O governo não conseguiu derrotar a proposta feita pela sociedade civil e o projeto, como dito acima, realizou suas metas iniciais e ainda as ampliou. Os conselheiros da sociedade civil avaliaram o projeto como extremamente positivo e como uma grande vitória frente ao governo.

²¹ As crianças e adolescentes a serem atendidas pelo Projeto são assim tratadas no edital e nas atas que falam do projeto. O termo “metas” também foi utilizado de forma recorrente pelos conselheiros durante as assembleias.

A avaliação positiva dos conselheiros em relação ao Projeto Complementar deve-se aos resultados numéricos alcançados (foram atingidas as metas de atendimentos estipuladas) e à possibilidade de distribuir recursos às ONGs que buscam recursos o tempo todo para garantir sua subsistência. O Projeto não traz qualquer tipo de inovação metodológica, de abordagem ou mesmo de resultados a serem alcançados. As atividades são desenvolvidas no período em que a criança ou o adolescente não está na escola, o programa exige que os beneficiários estejam regularmente matriculados ao mesmo tempo em que não estabelece qualquer relação com a vida escolar dos beneficiários. As atividades são variadas, dependendo do perfil da organização realizadora e normalmente se concentram no campo dos trabalhos manuais tradicionalmente desenvolvidos por organizações de atendimento a esta população.

De fato, o maior impacto do Projeto não parece ser na vida das crianças e adolescentes atingidos, que certamente percebem positivamente em dele participar, mas sim no cotidiano das organizações que passaram a ter muito mais crianças e adolescentes em suas dependências e incrementaram o orçamento institucional.

Para que uma organização da sociedade civil possa buscar recursos junto a fundações e iniciativa privada para financiar suas ações, o CMDCA Rio concede Certificados de Captação de Recursos (CDCs). Os recursos obtidos são repassados a essas organizações através de doações ao Fundo que posteriormente são transferidas – com retenção de 5% do total – aos projetos. Os projetos que recebem esses certificados são aprovados através de um edital de concurso de projetos que contempla as linhas de ação do Conselho estabelecidas no Plano de Aplicação de Recursos. São aprovados todos os projetos que atendam às especificações do edital, independentemente do número dos que atendam a tais requisitos, das metas estabelecidas para cada linha de ação e da ordem de prioridades estabelecida pelo Conselho. Isso ocorre dessa forma porque, como os projetos dependem basicamente de sua própria iniciativa para conseguir os recursos necessários para sua realização, nem todos conseguem ser implementados e por isso cria-se uma certa “reserva” de projetos. Ou seja, aprovam-se todos os projetos possíveis para ver se alguns conseguem financiamento para serem executados. Aprovando-se

todos os projetos que atendem aos requisitos considera-se que se estará garantindo a possibilidade de atender a toda a demanda ou mais. Mas, também desta forma existe a possibilidade de serem aprovados vários projetos de uma única linha de ação ao mesmo tempo em que não sejam atendidas as metas de outra linha. Isso poderá ocorrer caso não haja “oferta” suficiente de projetos para aquela área ou se os projetos aprovados não tiverem capacidade suficiente para captar os recursos necessários. O Conselho fica dependente da capacidade de mobilização de recursos das organizações não-governamentais para que suas linhas de ação sejam cumpridas.

No contexto de aplicação de recursos através de CDC restam poucas oportunidades para que o Conselho induza demandas – resta-lhe como margem de indução os recursos que são retidos das doações conseguidas pelas organizações – ou organize a execução dos programas por ordem de prioridades. É possível que a última prioridade estabelecida no Plano seja a primeira a ser atendida e que a primeira prioridade não seja atingida ao longo do ano. Desta forma, o Conselho perde a primazia sobre a definição de prioridades e quem passa a ter a possibilidade de determinar o que será executado primeiro são os agentes financiadores.

O Fundo, como dito anteriormente, tem poucos recursos provenientes de outras fontes. Os recursos advindos de multas aplicadas pelo judiciário são muito pequenos, não há verbas municipais e as doações são, na maioria das vezes, “carimbadas”²².

Esse tipo de doação vem sendo condenado por vários segmentos da sociedade civil em diversos lugares no Brasil²³ e alternativas a esse modelo têm sido buscadas para que, por um lado, não se perca a chance de incrementar as verbas do Fundo, mas, por outro, não se passe por cima da prerrogativa de o Conselho estabelecer quais ações são importantes e devem

²² Também chamada de verba casada. São aquelas verbas que chegam ao fundo já com destino certo, não obedecem à ordem de prioridades estabelecida pelo Conselho e sim à dinâmica de relacionamentos entre as organizações não-governamentais e os financiadores. Neste caso, o fundo exerce o papel exclusivo de repassador de verbas e local privilegiado para realização de doações uma vez que permite, através da lei de renúncia fiscal, que o doador deduza o valor doado de seu Imposto de Renda devido.

²³ O Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua condena a prática em todo o Brasil, entidades que promovem a defesa dos direitos de crianças e adolescentes, como os Centros de Defesa também, assim como órgãos jurídicos como a OAB e, mais recentemente no Rio de Janeiro, o Ministério Público.

ser executadas com prioridade. Ainda que uma parte dos recursos captados pelas organizações através dos CDCs seja retida no Fundo (5% do total doado é retido no Fundo para capitalizá-lo) isso apenas possibilita a realização de atividades de pequena envergadura, visto que o recurso retido é pequeno.

O Ministério Público do Rio de Janeiro colocou na pauta de discussão do Conselho o debate sobre a construção de uma alternativa ao CDC em março de 2005 quando solicitou que fosse realizada uma reunião com representantes do Conselho e quando representantes do MP se fizeram presentes a assembléia do Conselho, informando que o CDC feria a legislação nacional de licitações e as normas que regem Fundos públicos. As representantes do MP interpretavam que os recursos do Fundo, mesmo que provenientes da iniciativa privada, eram públicos, pois eram oriundos de renúncia fiscal e, portanto, deveriam ser submetidos à lei de licitações. Afirmavam ainda que, como os CDCs não eram resultado de licitações públicas, estavam em desacordo com a lei. O Conselho argumentava que o FMDCA é um Fundo especial e, por isso, deveria ser submetido a regras especiais, visto que a lei de licitações não se dedica a prever especificidades de atendimento como exige o ECA.

Neste ponto criou-se um impasse, pois as representantes do MP não se mostravam dispostos a admitir que outras formas de concurso público pudessem ser viáveis; a única alternativa possível para o MP era a realização de licitações. Por outro lado, grande parte dos conselheiros não percebia a possibilidade de fazer autocrítica e reavaliar a forma de concessão de CDCs e de redistribuição dos recursos públicos do Fundo. O argumento de defesa dos CDCs era de que vários outros Conselhos haviam adotado o modelo carioca e que o Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro também estudava o uso de tal procedimento. Alguns conselheiros disseram achar estranho que apenas os promotores do Rio percebessem problemas no procedimento quando ele era também adotado em outros estados e nenhum outro promotor havia percebido problemas.

Neste caso tanto MP quanto CMDCA adotaram posturas que pouco contribuem para resolver o problema. O MP é órgão fiscalizador do funcionamento dos Conselhos e exerce seu papel ao perceber que uma postura de um Conselho fere a legislação; mas não é funcional apenas dizer o

que está errado sem dar indicativos de como o procedimento pode se tornar correto. Por outro lado, a resistência do Conselho em rever suas práticas e argumentar que elas estão certas porque os procedimentos são realizados há muito tempo ou porque ninguém mais percebeu o erro, é imaturo e improdutivo.

O elemento novo surgido desta controvérsia é que, nesse momento, governo e sociedade civil partilharam da mesma percepção e se uniram para fazer frente ao MP ainda que internamente houvesse posições divergentes – havia quem defendesse a manutenção do CDC na forma antiga e havia quem defendesse a criação de um grupo de trabalho que pensasse uma alternativa. Mas não era uma divergência que colocava sociedade civil e governo em campos opostos; ela colocava alguns representantes governamentais e não-governamentais em oposição aos demais componentes do Conselho.

A proposta de criação de um grupo de trabalho para pensar uma alternativa foi vitoriosa, o grupo se constituiu e, no mês de junho de 2005 apresentou uma nova proposta, registrada em ata de assembléia ordinária, transcrita abaixo:

Nova proposta de captação e distribuição de recursos do Fundo para a Infância e Adolescência elaborada pelo CMDCA-Rio, em substituição ao CDC; se chamará Banco de Projetos: propõe-se que todo ano, no mês de agosto, se faça uma seleção de projetos, no qual todas as ONGs com registro no CMDCA podem participar. Previamente o CMDCA-Rio elegerá as áreas de intervenção a serem contempladas. Uma comissão selecionará os melhores projetos, que serão divulgados para captação de recursos. 20% dos recursos captados permanecerão no FMDCA para serem *destruídos* (sic)²⁴ a novos projetos. Cada entidade poderá apresentar apenas 01 (um) projeto para cada modalidade de atendimento. Uma doadora da plenária solicita retorno do CMDCA em relação ao processo de gasto dos recursos, com divulgação intensa, principalmente através da Internet. A proposta do Banco de Projetos é aprovada pelo CMDCA (Ata de Assembléia Ordinária de junho de 2005)

Este projeto foi aprovado em assembléia, mas novamente desaprovado pelo MP. Por isso, o grupo de trabalho voltou a discutir a proposta. O Conselho decidiu que a proposta reelaborada pelo grupo de trabalho, se aprovada em assembléia, entraria em vigor independentemente da

²⁴ O registro foi extraído do arquivo digital do CMDCA e, certamente, pretende-se *distribuir* e não *destruir* os recursos resultantes da retenção de 20% das verbas obtidas pelas organizações junto à iniciativa privada.

aprovação do MP visto que aquele órgão apenas desaprovava as decisões do CMDCA sem indicar quais eram as irregularidades e de que forma a proposta poderia se tornar regular. A decisão do Conselho de colocar o Banco de Projetos em prática – assim que fosse reelaborado e reapresentado à assembléia – fundamentou-se na necessidade de colocar os recursos do Fundo em uso, senão as verbas de um ano inteiro acabariam paradas devido ao impasse criado em relação aos CDCs. Até novembro de 2005 a proposta final do Banco de Projetos não havia sido apresentada e aprovada em assembléia. O Banco de projetos entrou na pauta do Conselho por diversas vezes, mas seu anúncio e votação foram postergados várias vezes porque conselheiros que compunham o Grupo de Trabalho consideravam que ainda havia dúvidas que precisavam ser esclarecidas antes de apresentar a proposta final.

5.3 Os conflitos internos e seus reflexos na esfera pública

O adiamento constante da apresentação final da proposta do Banco de Projetos exemplifica outra característica do Conselho: protelar suas decisões, muitas vezes esperando que o decorrer do tempo resolva, por si só, determinados problemas, fazendo-os cair no esquecimento ou tornando-os ultrapassados pelo tempo. Outro exemplo dessa protelação: houve discussão, em uma reunião de Mesa Diretora, sobre a possibilidade de se publicar uma obra relativa a uma investigação feita por um pesquisador de instituição não informada. Alguns conselheiros argumentavam que deveria ser aprovada verba para tal fim, outros afirmavam que seria necessário conhecer a obra para aprová-la. Não houve consenso nem encaminhamentos para que o(a) autor(a) se apresentasse ou mandasse algum material escrito. Na assembléia que se seguiu à Mesa Diretora o assunto não entrou na pauta e, portanto, não foi discutido. Na reunião de Mesa Diretora do mês seguinte o tema voltou à pauta e a verba para publicação foi prontamente aprovada sem que fosse feita qualquer argumentação a favor ou contra a publicação. O passar do tempo parece ter dirimido as dúvidas dos conselheiros em relação à obra ou então lhes tirou a vontade de discutir e argumentar.

Os registros documentais do Conselho informam períodos de “tumulto”, como descrito nas próprias atas. Há momentos de intensa troca de

conselheiros, momentos de mudança da Mesa Diretora que produzem descontinuidades, entre outros. Esses momentos serviram várias vezes como argumentos para que discussões fossem adiadas ou para que se deliberasse sobre assuntos sem que um debate exaustivo dos temas pudesse fundamentar adequadamente a decisão dos conselheiros.

Assim, o Conselho teve como característica principal a tomada de decisões precipitadas ou a postergação do debate por tempo excessivo. É possível afirmar que agiu levado pelo “tempo rápido” das instituições não-governamentais, apressando-se em algumas decisões e deixando de pautar alguns temas relevantes porque eles tomariam muito tempo das assembléias para serem apresentados, debatidos, esclarecidos. O Conselho se beneficiaria se se aproximasse mais do “tempo lento” da produção de conhecimento, tempo necessário para a tomada de decisão bem informada. Não o tempo lento e emperrado da máquina pública e da burocracia, mas o tempo lento que permite reflexão, aprofundamento das discussões, que possibilita esmiuçar os temas, para que o Conselho seja capaz de emitir opiniões e pareceres com fundamentos densos, claros e bem definidos.

As demandas pontuais são tantas que o Conselho não consegue (ou não se organiza para) fazer discussões de caráter ampliado e de cunho universalista sobre a garantia de direitos da população infanto-adolescente. Em momento algum do ano 2005 foi feito qualquer tipo de debate no Conselho sobre, por exemplo, a situação do sistema de ensino municipal e estadual do Rio de Janeiro. Ou sobre o sistema de saúde que deveria atender com prioridade crianças e adolescentes mas não consegue estabelecer qualquer prioridade visto que vive um caos institucional e estrutural. O Conselho tem perdido de vista as políticas universais e tem tratado apenas de ações pontuais, do tipo “apaga incêndio” e só.

No começo do ano de 2002 – 10 anos após a criação do CMDCA Rio – discutiu-se a falta de registro dos programas governamentais que realizam atendimento a crianças e adolescentes. O ECA estabeleceu a obrigatoriedade do registro nos Conselhos municipais, estaduais e federal de todos os programas de atendimentos a crianças, adolescentes e famílias, inclusive os governamentais, respeitando-se a esfera de abrangência dos programas (registram-se nos Conselhos municipais os programas das prefeituras e das

organizações não-governamentais de abrangência municipal; nos Conselhos estaduais os programas realizados pelos governos estaduais e os não-governamentais de abrangência estadual e da mesma forma em relação aos programas de abrangência federal).

Impressiona a forma como o governo desconsidera a existência do Conselho e suas funções ainda que esteja participando dele. Impressiona ainda mais a justificativa para a ausência do registro. Conselheiros governamentais argumentavam que, se os programas desenvolvidos pelo governo precisavam passar pelo crivo do Conselho quando o próprio governo estava representado neste, então a representação governamental não seria legítima.

O ECA é claro em relação ao registro de programas governamentais e não-governamentais. O registro serve para que o Conselho de Direitos possa formar uma rede de informações sobre os programas disponíveis na rede de proteção à Infância e Adolescência e divulgá-la aos demais atores desta rede de proteção – Conselho Tutelar, Ministério Público, Poder Judiciário – e, desta forma, cada ator possa atuar na fiscalização, bem como realizar os encaminhamentos necessários a esses programas e projetos. Assim, o registro no CMDCA tem a dupla função de proporcionar fiscalização e informação sobre a rede de proteção municipal, daí a necessidade premente de que os programas governamentais estejam, todos, registrados no CMDCA Rio.

Estar representado no Conselho não legitima os programas municipais, mesmo porque nele estão apenas alguns poucos representantes do governo e não são eles os responsáveis pela execução de todos os programas governamentais voltados ao atendimento, à atenção e à garantia de direitos de crianças e adolescentes.

Além de lidar com suas próprias dificuldades de diálogo, de negociação dos conflitos e disputas entre sociedade civil e governo, o Conselho também precisa lidar com um Poder Judiciário que confunde e sobrepõe papéis colocando em marcha projetos de atendimento direto a crianças e adolescentes no âmbito do judiciário. Assim, além dos programas governamentais e não-governamentais que devem ser registrados, fiscalizados e financiados, surgem programas judiciais para disputar, especialmente, as verbas do FMDCA para sua execução.

O Judiciário, assim como o executivo municipal, não solicitava o registro de seus programas ao CMDCA, mas desejava obter verbas do FMDCA para sua execução. O juiz da 1ª Vara da Infância e Adolescência propôs, em 2004, que as multas aplicadas a quem descumpria o ECA fossem convertidas em cestas básicas que seriam destinadas aos beneficiários dos programas do Judiciário. O CMDCA não aceitou tal proposição, indicando que o Judiciário continuasse a repassar os recursos das multas em espécie para o Fundo, registrasse seus programas no Conselho e concorresse às verbas do Fundo através dos concursos de projetos. Um dos programas do Judiciário foi registrado (não há informações de outros registros, mas, é sabido que havia mais de um programa sendo executado na 1ª Vara da Infância e Adolescência). Não há informações de que verbas do Fundo tenham sido destinadas à execução desses projetos.

Desta forma o Conselho não enfrentou a discussão sobre a permanência dos programas no Judiciário, que deveria auxiliar o MP na fiscalização dos demais programas ao invés de executar os próprios, mas, ao menos, não abriu o precedente para que as verbas do Fundo fossem destinadas ao Judiciário sem qualquer tipo de deliberação e fiscalização do CMDCA.

No início de 2003, o recém empossado governo estadual iniciou uma operação de “limpeza” das ruas da zona sul da cidade, retirando moradores de rua, fossem adultos, jovens ou crianças, encaminhando-os a abrigos públicos, a entidades não-governamentais ou ainda, reencaminhando moradores de outras localidades para suas cidades de origem. A operação realizou-se com a justificativa de que a circulação de turistas e de moradores da região deveria estar livre da importunação dos moradores de rua. Naquela época o tema ganhou a mídia local e nacional com várias manifestações favoráveis à atitude do governo estadual, que tinha apoio do município e algumas reações indignadas de entidades de defesa de direitos humanos e cidadãos contrários à forma como a operação se realizava.

O CMDCA não apareceu na mídia para declarar sua posição, mas de acordo com as atas de assembleias daquela época, decidiu-se que mandaria cartas a jornais que veiculavam a notícia, aos setores responsáveis do governo do estado pela operação e para o judiciário posicionando-se contrariamente à

operação, ao recolhimento de moradores de rua sem que houvesse abordagem adequada a esses e sem que o governo investisse na melhoria dos equipamentos de atendimento a essa população. A resposta do Conselho não parece adequada à dimensão do problema. Os cidadãos não organizados tiveram maior presença na mídia para declararem seu repúdio à ação do Estado do que o CMDCA, que é um órgão colegiado, pretensamente organizado e mobilizado para dar respostas eficazes a, entre outras, ações governamentais discricionárias.

O mesmo tipo de ação tornou a se realizar no começo do ano de 2004. Novamente o CMDCA respondeu com a proposta de envio de cartas a órgãos públicos, de imprensa e do Judiciário, sem, entretanto, apontar alternativas, sem se colocar pública e firmemente contrário à ação que, ainda que fosse realizada pelo governo estadual afetava o município do Rio de Janeiro, portanto, área de abrangência do CMDCA Rio.

Ao não conseguir influenciar a opinião pública participando do debate criado na mídia e demais espaços de formação de opinião e disputa de idéias o Conselho demonstra sua dificuldade de participar de forma efetiva da esfera pública e de realizar sua função política, caracterizando-se tão somente pela realização de tarefas burocráticas e de administração das escassas verbas do FMDCA.

O espaço público representa a arena privilegiada de atuação política dos atores sociais e de difusão de conteúdos simbólicos e das visões de mundo diferenciadas que alimentam as identidades dos atores. Assim, sociedade civil e espaço público se condicionam mutuamente.

De acordo com Costa (2002) há duas grandes linhas argumentativas a respeito de esfera pública. Uma considera a centralidade dos meios de comunicação na formação das opiniões e decisões e a impossibilidade factual de entendimento comunicativo dentro da esfera pública, tendo a mídia centralidade da transmissão e recepção de informações.

A segunda linha argumentativa confere igual importância a todas as instâncias constitutivas da esfera pública (mídia, organizações da sociedade civil, espaços de comunicação interpessoal, redes informais de intercâmbio, etc). Nesta linha relativiza-se a ação manipuladora dos meios de comunicação.

Ainda que a esfera pública esteja, indubitavelmente, “ocupada” pela mídia, Costa (2002) afirma que resistem, nas franjas desta esfera,

(...) um leque diversificado de estruturas comunicativas e uma gama correspondente de processos sociais (de recepção e reelaboração das mensagens recebidas e de interpenetração entre os diferentes microcampos da esfera pública), cuja existência confere precisamente consistência, ressonância e sentido ao “espetáculo público” (p. 22)

O governo participa como sujeito destinatário das mensagens produzidas pela esfera pública e, também, como co-formador ativo desta esfera na medida em que busca assumir as discussões de temas que considera mais fáceis de serem trabalhados e tenta desviar-se de temas mais espinhosos.

No caso do recolhimento da população de rua e, em geral, nos casos de defesa de direitos de crianças e adolescentes em situação de abandono, o governo assumiu a defesa dos argumentos daqueles que se apresentaram ao governo como os maiores interessados na solução do problema. Os maiores interessados, neste caso, não foram os moradores de rua, que certamente não optaram entre a possibilidade de viver numa casa confortável ou na rua, mas, as elites moradoras da Zona Sul da cidade e o mercado de turismo que quer garantir o fluxo de turistas mantendo intacto o lucro do mercado.

A esfera pública é um fórum aberto, mas partidos, grupos organizados e meios de comunicação são os atores de fato, devido ao poder de mobilização e de influência que detém sobre o restante desorganizado da população.

Mas esses atores não são parte da esfera pública apenas por existirem, eles precisam se posicionar no campo de influência da esfera pública, precisam ser capazes de se pronunciar e influenciar. Desta forma, os Conselhos gestores, pela forma como são constituídos e pela função que exercem, seriam atores privilegiados da esfera pública mas, o CMDCA não tem sido capaz de influenciar fortemente nela.

Na verdade, a esfera pública constituída em torno do tema da infância e adolescência tem se mostrado bastante frágil no Rio de Janeiro. Os movimentos sociais e seu fórum de mobilização – Fórum Rio – também não têm conseguido influenciar a opinião pública.

Mesmo a mídia apresenta somente casos “bombásticos”, como o recolhimento da população de rua, assassinatos cometidos por adolescentes

ou quando jovens de classe média são presos por tráfico de drogas. As notícias são influenciadas por pressões das elites e os fatos sempre são apresentados de maneira superficial.

A garantia de direitos básicos como educação, saúde, cultura, moradia não ganham espaço para discussão na esfera pública. Nem mesmo as desigualdades sociais geradoras de vários problemas e conflitos ganham a cena.

Ainda segundo Costa (2002), na esfera pública dominada pela mídia, como tem sido o caso do Rio de Janeiro, não são apresentadas posições ideológicas claras, não se discutem conflitos com profundidade, não são expressas opiniões claras, apenas enunciados bombásticos.

Tarso Genro (apud Costa, 2002) formula questões sobre a possibilidade de construção de uma esfera pública não estatal que parecem ter influenciado muito organizações da sociedade civil e governos. As idéias de Genro se aproximam muito daquilo que ocorre no cotidiano do CMDCA Rio.

Para o político gaúcho, o conjunto de organizações e associações com caráter público deve merecer acesso sem mediações ao Estado. Para Genro a “esfera pública não-estatal” seria a ante-sala do Estado, o canal de transmissão das demandas das diferentes associações aos órgãos públicos. A legitimidade das organizações não seria definida pelo debate público, ela estaria suposta pré-politicamente como atributo ontológico das organizações voluntárias. Assim, esta esfera pública não se constituiria como espaço de legitimação dos diferentes atores sociais e suas demandas mas sim foro de transmissão dessas demandas, consideradas justas e legítimas *a priori*, ao Estado. O risco percebido nesta formulação é de que essa esfera, garantida e patrocinada pelo Estado, se transforme em esfera paraestatal, em mais uma arena institucional vulnerável à instrumentalização pelo Estado, pelos partidos e pelos políticos. A ausência de mediação, legitimação e controle público permite que o Estado escolha, sem que haja critérios coletivamente assumidos, a quais associações dará ouvidos e que demandas buscará atender e quais serão deixadas de lado.

Esta esfera pública acima definida, considerando-se seus riscos e positivities, parece ser o espelho onde o CMDCA Rio se vê refletido. O Conselho tem se constituído como uma esfera pública não-estatal/paraestatal

em que quanto menos críticos e mais dóceis os representantes da sociedade civil maiores os benefícios que poderão ser alcançados.

Entretanto, o favorecimento de algumas organizações em detrimento de outras não é explícito nem regular, pois o efeito fiscalizador do fórum público do Conselho municipal funciona, apenas opera fragilmente. Também é preciso dizer que nem todas as organizações da sociedade civil que participam do Conselho ou que dele já participaram desejam que este espaço se constitua como esfera pública não-estatal nesses moldes de fragilidade e cooptação da sociedade civil. Muitos ainda buscam manter autonomia e buscam posicionar-se de forma crítica.

Há também o receio de algumas organizações de que a “boa vida” que o governo poderia proporcionar a quem fosse dócil e gentil possa ser apenas um engodo para calar os críticos e fragilizar ainda mais a já frágil sociedade civil. Daí que se mantêm algumas importantes resistências.

Retomando a metáfora do jogo do empate, neste jogo entre governo municipal e sociedade civil os dois lados sofreram gols e fizeram importantes defesas. Por um lado, a sociedade civil não conseguiu avançar muito na garantia de direitos elementares de crianças e praticamente não consegue ir além da discussão sobre o funcionamento de programas de atendimento direto, que tem como público principal a população pobre do município.

Por outro lado, o governo não conseguiu transformar o Conselho em um órgão que apenas referende e financie suas ações. Sofre pressões para manter direitos já garantidos e precisou fazer “concessões”, como o registro dos programas governamentais que começou a ser realizado em meados de 2005.

O jogo do empate, jogado pela sociedade civil e pelo governo representados no CMDCA está longe de ser um jogo de grandes lances, bonitos gols, grandes defesas e muitas emoções, mas também não se pode dizer que seja um jogo de desesperados que buscam fugir do rebaixamento a qualquer custo. A situação deste jogo representa, na verdade, um time que está mal na tabela do campeonato, beira a linha de rebaixamento mas se mantém fora dela devido a pequenas conquistas, em jogos cheios de altos e baixos.

Também é um time com torcida decrescente, que pouco acredita nas suas chances de vitória e não se empolga em ir ao estádio vê-lo jogar porque sabe que será um jogo morno, sem graça, sem razões para levantar a torcida.

Se o fato de não ter cedido espaço para voltar atrás em conquistas básicas da sociedade civil é apontado como um grande ganho do Conselho por conselheiros da sociedade civil, isto não serve como indicativo de positividade se considerarmos as funções do Conselho e as estratégias de relacionamento entre a sociedade civil e o governo. O governo tem muito a aprender sobre a participação cidadã para que seja capaz de abrir um espaço de participação realmente legítimo e eficaz. Por outro lado, a sociedade civil precisa conseguir destinar mais energias para sua articulação e mobilização, para que suas ações no Conselho sejam mais coordenadas e, por conseqüência, mais efetivas, além de diminuir o impacto de suas disputas internas para a mobilização coletiva.

6. Considerações finais

A participação é uma das questões centrais da concepção que fundamenta a existência dos Conselhos gestores institucionalizados na Constituição de 1988. A participação popular em instâncias de decisão pública, em que governos e sociedade colocariam na pauta pública problemas, tensões, demandas, para serem discutidas e serem encontradas soluções conjuntas, representava uma das formas de democratizar a sociedade brasileira que saía de 20 anos de ditadura quando da redação e promulgação da citada Constituição.

A participação, contudo, não é por si só um agente democratizante da sociedade. A heterogeneidade dos atores envolvidos, as disputas internas à sociedade civil, as disputas entre os diversos atores que participam da cena pública estabelecem tanto barreiras quanto novas possibilidades à democratização da sociedade.

Portanto, sem desconectar-se do contexto maior, o potencial de ampliação da democracia através da participação em Conselhos deve ser analisado caso a caso. No caso do CMDCA Rio é possível afirmar que sua história de atuação proporcionou frágil contribuição para a democratização das políticas referidas no ECA.

Observa-se que a forma de participação mais marcante no Conselho é a participação com defesa do particular, com pouca capacidade de fazer articulações e defesas mais coletivas, bem como com dificuldade de ter visão de totalidade dos problemas e possíveis soluções. Os atores estão tão ensimesmados, preocupados em garantir a própria sobrevivência num campo de disputas cada vez mais acirradas em que se transformou o mundo das ONGs na última década, que as entidades não-governamentais representadas

no Conselho não conseguem se transformar em ator coletivo em defesa dos direitos daqueles a quem se destinam suas ações principais – crianças e adolescentes. Se mantivermos um olhar superficial sobre as formas de atuação de tais organizações veremos que elas dialogam, formam blocos de opinião única, votam conjuntamente em determinados temas, têm opiniões convergentes dependendo do assunto. Mas, se aprofundarmos o olhar sobre a história do Conselho será possível perceber que a médio e longo prazo as alianças pontuais, as convergências para determinadas temáticas, na verdade, não foram capazes de consolidar um ator coletivo (que mesmo sendo coletivo comporta divergências, conflitos, desacordos) constituído pela sociedade civil representada no CMDCA. As entidades se auto-representam e, normalmente, defendem interesses coletivos quando seu próprio interesse congrega o coletivo.

A forma de participação que ocorre no CMDCA Rio é um misto daquilo que Pateman (referida na página 36 do capítulo 2) definiu como *pseudo-participação* e como *participação parcial*, ou seja, misto de consulta das autoridades à comunidade sobre determinados assuntos e participação de um grupo maior no processo, mas decisão final tomada por um pequeno grupo apenas. Várias vezes o governo municipal solicitou a opinião e a ajuda do Conselho para implementar determinadas ações; normalmente fez isso para ganhar legitimidade através de órgão colegiado definido em lei como instância de democracia participativa. Aproximar-se de uma instância desta natureza poderia ser contado como ponto positivo a favor do governo. Outras vezes, considerando o período analisado, o Conselho deliberou coletivamente sobre algum tema e foi veementemente ignorado ou contestado pelo governo que, do alto de sua pequena cúpula dirigente decidiu pela não execução das deliberações do Conselho. Em raras ocasiões houve convergências entre interesses coletivos, decisões do Conselho e ações públicas municipais.

As organizações não-governamentais surgiram para apoiar os movimentos, mas passaram a “competir” pelo espaço ocupado por aqueles a quem deveriam apoiar. A inflexão da relação ONGs/movimentos sociais teve conseqüências para a mobilização e a participação popular que se tornam evidentes na participação da sociedade civil no CMDCA Rio. Os movimentos sociais, com suas pautas mais universalistas de garantia de direitos, foram, aos

poucos, sendo substituídos por organizações que realizavam atendimento direto a determinados segmentos populacionais e criaram pautas de reivindicações bastante restritas às demandas daquele segmento populacional e etário e daquele território espacial ao qual se circunscrevia sua atuação. A predominância de organizações de atendimento a crianças e adolescentes pobres, de origem recente ou mesmo antigas mas com caráter assistencial, faz com que o discurso político da garantia de direitos através de ações públicas de impacto e abrangência seja subsumido pelo discurso pragmático da ação pontual.

Há um paradoxo entre o conteúdo da Constituição Federal e a implantação dos ordenamentos nela contidos que pode, em grande medida, ser explicado pela diferença de conjuntura social e política que foi se instalando de forma gradativa, porém radical, desde a promulgação da Constituição até os dias atuais. Os Conselhos de direitos da criança e do adolescente começaram a ser implantados Brasil afora por volta de 1992 – ainda em ritmo lento – quando a despolitização e a desmobilização já se aprofundavam no cenário da sociedade civil brasileira, ao passo que a Constituição foi redigida em momento de grande efervescência, politização, mobilização e capacidade de pressão da sociedade organizada.

O tema da criança e do adolescente aparece no CMDCA como sub-tema do social, diferentemente do que preconiza o ECA, que configura o tema como uma questão de direitos de cidadania a serem garantidos a todos, com prioridade absoluta para crianças e adolescentes. O predomínio de organizações de atendimento na representação não-governamental do CMDCA, a concentração de representantes governamentais da Secretaria Municipal de Assistência Social, a centralidade das discussões em torno de financiamento a ações de atendimento, a falta de diagnósticos que possibilitem uma compreensão mais global da situação de crianças e adolescentes do município do Rio de Janeiro, denotam a centralidade da questão social e, mais especificamente, do atendimento e do cuidado com crianças e adolescentes em prejuízo de uma visão universalista de direitos.

O CMDCA Rio é órgão formalmente deliberativo, mas carece de legitimidade e de espaço no âmbito do governo que lhe dê força suficiente para levar adiante suas deliberações e ver instituídas políticas que atendam às

necessidades da população alvo das políticas por ele deliberadas. Legitimidade esta que não deve ser um legado do governo ou de quem quer que seja mas sim conquistada pelo próprio Conselho. O CMDCA deveria ser como um pé em porta entreaberta que garante que esta não se feche. Este pé também deveria fazer força moderada e gradual para que a porta se abrisse mais e mais, permitindo que os direitos pudessem chegar a todos. Não se pode esperar que a porta se abra sozinha. O que tem caracterizado o CMDCA Rio, no entanto, é um pé pequenininho que mantém uma brecha minúscula e que está sem forças para empurrar a porta que parece muito pesada ao frágil Conselho.

A fragilidade do papel deliberativo do Conselho reside na dupla combinação dos fatores apontados por Tatagiba (2002), anteriormente citados, que dizem respeito à adoção por parte do governo municipal do Rio de Janeiro de dispositivos, artifícios e mecanismos que mantêm o caráter deliberativo apenas no papel e à frágil mobilização da sociedade civil, mais preocupada em disputar recursos do que em fazer política.

Se por um lado a sociedade civil articulada em torno do CMDCA apresenta problemas de articulação, por outro, o poder público expressa sua dificuldade ou pouca vontade em perceber legitimidade da sociedade para participar da tomada de decisões de diferentes formas. Entre elas podemos citar o esvaziamento de recursos humanos, técnicos e financeiros do Conselho dificultando o cumprimento de suas funções de fiscalização, elaboração de diagnósticos e políticas; bloqueio do acesso a informações produzidas no âmbito do governo municipal (como prazos para solicitação de recursos orçamentários, informações estatísticas) ou cessão de informações em linguagem técnica de difícil compreensão para quem não é técnico; alargamento da burocracia necessária para liberar recursos e encaminhar deliberações, entre outros. A não indicação de representantes governamentais ao Conselho também dificulta o bom funcionamento do órgão na medida em que a paridade se desfaz temporariamente e pode inviabilizar as votações.

Ainda que os conselheiros rejeitem constantemente a realização de tarefas técnico-burocráticas acaba sendo a isso que se reduzem as atividades do Conselho, além de se constituir num espaço de circulação de informes sobre eventos, atividades ligadas ao Estatuto e à administração municipal. O Conselho transformou-se, devido à frágil relação estabelecida entre governo e

sociedade civil nele representada, em apêndice burocrático da máquina pública. Salvo, é claro, os raros momentos em que os conselheiros parecem acordar para suas atribuições e colocar-se a fazer sua tarefa de representante do povo, ou seja, debater, discutir, disputar e encontrar soluções adequadas aos problemas reais da população infanto-adolescente do município do Rio.

Não há qualquer registro, documento ou depoimento de conselheiros ou técnicos do Conselho que apontem para discussões que remetam a questões mais abrangentes, que tratem de políticas e direitos universais ou que extrapolem o atendimento direto a “crianças e adolescentes carentes” realizado pelas organizações sociais ou pelos programas da Secretaria Municipal de Assistência Social. Não houve assembleia do Conselho, realizada no período de investigação, que tratasse, por exemplo, do precário sistema de transporte escolar ou da necessidade de implementação do passe-livre ou sua manutenção, quando este esteve ameaçado de ser cortado aos estudantes. Em momento algum entrou em pauta a discussão sobre a situação da rede de ensino municipal e estadual ou do atendimento à saúde que é ofertado pelo município e pelo estado de forma absolutamente precária e que não contemplam os direitos mínimos que devem ser assegurados aos cidadãos em geral e com prioridade absoluta a crianças e adolescentes em particular.

Não há como fazer um bom trajeto de longo prazo sem que se olhe para trás para ver qual foi e como é o caminho que foi trilhado, quais foram as conquistas, as falhas, as dificuldades encontradas nesta trajetória. O CMDCA não realizou tal análise de sua trajetória ao longo dos últimos seis anos. Desta forma, o Conselho está em eterno recomeço, pois mesmo as organizações que se mantêm nele (ficam por duas gestões, saem durante uma gestão – pois não é possível estar perenemente no Conselho – e depois voltam) conseguem fazer circular a história de forma suficientemente eficaz para que não se recomece do zero a cada nova eleição de conselheiros. Os próprios registros do Conselho não permitem que se faça tal reconstrução histórica: as atas são mal escritas e imprecisas, as informações são confusas e não permitem tirar conclusões seguras, é possível afirmar pouca coisa com certeza partindo-se apenas das leituras das atas. Gasta-se, no Conselho, muito tempo com discussões burocráticas e mesmo as questões mais políticas não levam a

conclusões seguras. Tudo parece ser tratado superficialmente e resolvido igualmente na superfície.

A ausência de diagnósticos e séries históricas capazes de produzir um retrato fidedigno da situação do município em relação à oferta e à demanda por políticas públicas capazes de garantir os direitos fundamentais de crianças e adolescentes impossibilita a elaboração e implementação de políticas que se configurem em ações eficazes e de alto impacto para a população destinatária das ações públicas. Este fator é impeditivo de boas políticas tanto para aquelas elaboradas ou sugeridas pelo CMDCA quanto as elaboradas pelo próprio poder público municipal.

As poucas ações políticas sugeridas pelo CMDCA – como a ação de reordenamento dos abrigos existentes no município, a sugestão de política de proteção a crianças e adolescentes vítimas de violência, entre outras – trazem poucas inovações quanto às metodologias utilizadas, às formas de abordagem dos problemas ou sobre os recursos materiais e humanos a serem disponibilizados. As ações sugeridas mantêm-se conservadoras em relação ao avanço que foi feito em termos de abordagem, recursos e metodologias desde os anos 1990 até meados dos anos 2000.

Outro fato que chama a atenção em relação à atuação do Conselho é a submissão das prioridades estabelecidas pelo CMDCA às organizações que participam dos concursos de projetos e às doações da iniciativa privada. O Conselho não tem conseguido ser protagonista na indução de ações, sejam elas governamentais ou não-governamentais, devido à dependência deste de doações ao FMDCA e à forma como essas verbas são repassadas para as entidades executoras. As “verbas casadas” acabam com qualquer possibilidade de protagonismo e transferem para a iniciativa privada a prerrogativa da decisão sobre as ações públicas que serão executadas ou não. E mais, como a iniciativa privada faz doações de forma individualizada e não considera o conjunto de ações passíveis de financiamento – afinal não é o Conselho que busca as empresas apresentando um rol de ações, em ordem de prioridades, que carecem de financiamento, e sim, cada entidade, que o faz individualmente buscando verbas apenas para a execução de seu próprio projeto – não há como haver qualquer tipo de controle sobre a ordem de execução das ações. Na medida em que o CMDCA Rio não consegue ter o controle sobre a

execução das ações o Ministério Público denunciou o problema e incitou o Conselho a encontrar soluções. A solução para este problema, no entanto, como tantos outros assuntos do Conselho, demorou muito para ser encontrada.

As decisões sobre financiamentos, prioridades do Conselho, resoluções, etc, levam, algumas vezes, meses para serem tomadas, sendo que alguns temas reaparecem na pauta durante mais de uma gestão. Porém, essa lentidão não é determinada pela discussão exaustiva e aprofundada dos temas, mas pela protelação das definições para reuniões posteriores, pela postergação devido à falta de quorum ou porque outros temas surgem com maior urgência ou são mais fáceis de serem resolvidos.

A tragédia do Conselho não parece ser apenas o amesquinamento das disputas em torno dos escassos financiamentos públicos de projetos sociais, mas a invisibilização dos interesses políticos e a incapacidade dos atores sociais em formularem projetos de poder. Esta incapacidade leva à impossibilidade de disputar espaço e hegemonia na esfera pública, além de inviabilizar a ação política. É interessante observar que muitas das dissertações consultadas no banco de teses da CAPES apresentam a falta de projeto político dos Conselhos como um grande problema a ser enfrentado. As conclusões de várias dessas pesquisas apontam que a falta de projeto político capaz de conduzir as reflexões e ações dos Conselhos são uma das causas da enorme distância que separa aquilo que foi preconizado no ECA daquilo que de fato ocorre nos Conselhos.

Se este se apresenta como um problema recorrente e se relaciona com um dos objetivos principais dos Conselhos gestores de políticas, sabe-se que é preciso enfrentá-lo. Para seu enfrentamento, entretanto, não há receitas facilmente aplicáveis, com resultados garantidos e expansíveis para todos os Conselhos. É possível, entretanto, apontar que a participação ainda é muito frágil em nosso país, os espaços que proporcionam participação são escassos e muitas vezes comprometidos pela manutenção de velhas práticas clientelistas e de cooptação. Mas, também é possível afirmar que o reforço aos espaços de participação já existentes e sua ampliação podem aprofundar a prática participativa dos cidadãos, auxiliar na radicalização democrática e contribuir para frear os ímpetus reformistas do Estado que colocam em risco as políticas universais preconizadas pelo ECA e pela Constituição, ainda cidadã.

7. Bibliografia

- AVRITZER**, Leonardo e **NAVARRO**, Zander. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003
- BOBBIO**, Norberto. *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. São Paulo, Paz e Terra: 1999.
- BRASIL**. Lei 8069/90. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Ministério da Justiça. Brasília, DF, 1990.
- CHAUÍ**, Marilena. Representação ou Participação? In: *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 1990, pp. 273-309.
- COSTA**, Sérgio. *As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações nacionais*. Belo Horizonte, Editora UFMG: 2002.
- COUTINHO**, Carlos Nelson. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. IN: *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- _____. *A democracia como valor universal e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.
- GARCIA**, Joana et al. *Sociedade & Políticas – novos debates entre ONGs e universidades*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- DAGNINO**, Evelina. *Sociedade Civil e espaços Públicos*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FÁVERO**, Osmar e **SEMERARO**, Giovanni. *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- FRIGOTTO**, Gaudêncio. Educação e a construção democrática no Brasil – Da ditadura civil-militar à ditadura do capital. IN: *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- FROTA**, Maria Guiomar da Cunha. A cidadania da infância e adolescência. Da situação irregular à proteção integral. IN: *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- GOHN**, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001
- _____. *Teoria dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 1997.
- HADDAD**, Sérgio. *ONGs e Universidades: desafios para a cooperação na América Latina*. São Paulo: Abong; Petrópolis, 2002.

- IANNI**, Octavio. *Pensamento Social no Brasil*. Bauru: EDUSC, 2004.
- LANDIM**, Leilah. Múltiplas identidades das ONGs. IN: *ONGs e Universidades: desafios para a cooperação na América Latina*. São Paulo: Abong; Peirópolis, 2002, p. 17-50.
- MARQUES**, Márcio Thadeu Silva. Sistema de Garantia de Direitos da Infância e da Juventude. In: LIBERATI, Wilson Donizeti (org). *Direito à Educação: uma questão de Justiça*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2004, pp. 15-66.
- MARTINS**, Aline de Carvalho. *A trajetória de um novo espaço político*. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA/Rio, 2001.
- MOISÉS**, José Álvaro. O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais. IN: *Cidade, povo e poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- MONTAÑO**, Carlos. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.
- NOGUEIRA**, Marco Aurélio. *Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004
- OLIVEIRA**, Francisco de. Queda da ditadura e democratização do Brasil. IN: *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- PATEMAN**, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PINHEIRO**, Maria Francisca. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda? IN: FAVERO, Osmar (org). *A educação nas constituintes brasileiras. 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 2001, p. 255-291.
- ROUSSEAU**, Jean-Jaques. *Do Contrato Social*. Ensaio sobre a origem das línguas. Volume 1. São Paulo: Nova Cultural, 1999.
- SANTOS**, Boaventura de Souza e **AVRITZER**, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. IN: *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SEMERARO**, Giovanni. *Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia*. Petrópolis, Vozes: 1999.
- _____. *A primavera dos anos 60. A geração de Betinho*. São Paulo: Edições Loyola, 1994.
- TATAGIBA**, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. IN: DAGNINO, Evelina (org). *Sociedade civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, pp. 47-104.

Lei 1873/92, de 29 de maio de 1992. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, www.rio.rj.gov.br/dorio

Lei 4063/05, de 24 de maio de 2005. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, www.rio.rj.gov.br/dorio