

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONSELHO DE  
DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE  
VITÓRIA: PROMESSA OU REALIDADE?**

JULIANA IGLESIAS MELIM

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL  
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

VITÓRIA  
SETEMBRO DE 2006

# **A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE VITÓRIA: PROMESSA OU REALIDADE?**

JULIANA IGLESIAS MELIM

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Política Social.

Aprovada em 18 de setembro de 2006 por:

---

Prof. Dr. Izildo Corrêa Leite – Orientador, UFES

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vania Maria Manfroi, UFES

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luciana Ferreira Tatagiba, UNICAMP

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
VITÓRIA, SETEMBRO DE 2006

Melim, Juliana Iglesias, 1981 –

A participação popular no Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória: promessa ou realidade? / Juliana Iglesias Melim – 2006

Orientador: Izildo Corrêa Leite  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Política Social 2. Participação Política 3. Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente. I. LEITE, Izildo Corrêa. II. Universidade Federal do Espírito Santo. CCJE. III. Título

***Dedico este trabalho  
a todas as crianças e adolescentes que ainda clamam por justiça social, e  
à Fabiola Xavier Leal, pela amizade e cumplicidade.***

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me concedido a força e o bom humor necessários para superar os desafios e chegar até aqui.

Aos meus pais, “Zé Melim e dona Regina”, pela pessoa em que me formei, pelo amor, cuidados e apoio em todos os momentos. Agora vocês já podem assistir à televisão!

Ao meu irmão, Flávio, amigo de todas as horas, pelas bobagens que fizemos juntos quando eu estava uma “pilha de nervos”.

Aos meus avós, Chica e Antônio (*in memoriam*), Alaíde e Zezinho, que mesmo sem entenderem muito bem a complexidade da profissão que escolhi, se orgulham e torcem por mim. Agradeço as lágrimas sinceras nos momentos de conquistas.

Ao Paulo Cesar, que esteve do meu lado nas horas que chorei e que sorri. Agradeço pela paciência, pelo amor e pelas vezes que me tirou da frente do computador.

Ao meu orientador, Izildo C. Leite, pelo compromisso, pelo olhar atento e pelas importantes contribuições para a realização deste trabalho.

Um agradecimento especial aos professores do Mestrado em Política Social por terem, com suas aulas, aguçado ainda mais a minha curiosidade científica. Também devo grandes agradecimentos às professoras Maria Lúcia Teixeira e Vania Manfroi pelo apoio em todos os momentos dessa trajetória.

Aos meus ex-professores do Departamento de Serviço Social da UFES, e agora colegas de profissão, por serem meus maiores exemplos profissionais e por terem me acolhido nessa “doce aventura” que é a docência.

Aos meus alunos, pelo carinho, respeito e incentivo. E principalmente por me darem a certeza de que meus sonhos e minha luta por uma nova sociedade permanecerão. Agradeço ainda aos alunos do NECA, Dryelle, Fábio, Monya, Priscila e Tatiana, pela ajuda mais do que essencial na realização e transcrição das entrevistas que dão vida a este trabalho e pelo compromisso na luta por dignidade e garantia dos direitos das crianças e adolescentes.

Aos conselheiros e conselheiras que participaram desse estudo e que com seus depoimentos me emocionaram diversas vezes, tornando a realização do trabalho algo prazeroso e enriquecedor.

À Secretaria Executiva do CONCAV, pelo apoio e disponibilidade para que eu pudesse acessar os documentos necessários para o desenvolvimento da pesquisa.

Às grandes e inseparáveis amigas que fiz nesses anos do mestrado, Elisângela e Fabíola. Agradeço imensamente pelos bate-papos, almoços e *rocks*. Agradeço também pelo companheirismo que tornaram os momentos difíceis (que não foram poucos) mais amenos! “O que será de mim? O que será de nós?” Já descobri essas respostas: seremos pra sempre verdadeiras amigas!

Aos demais amigos, “ESTOU DE VOLTA!!!”

## LISTA DE SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas e Técnicas

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais

ACES – Ação Comunitária do Espírito Santo

AI – Ato Institucional

ALN – Aliança de Libertação Nacional

APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Vitória

BID – Banco Internacional de Desenvolvimento

CAOCA – Casa de Acolhimento à Criança e ao Adolescente

CEB's – Comunidades Eclesiais de Base

CESAM – Centro Salesiano do Menor

CMP – Central dos Movimentos Populares

CONANDA – Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente

CONCAV – Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CPV – Conselho Popular de Vitória

CRIAD – Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente

CUT – Central Única dos Trabalhadores

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

ES – Espírito Santo

FEBEM – Fundação Estadual de Bem Estar do Menor

FEES – Federação Espírita do Espírito Santo

FIA – Fundo para a Infância e a Adolescência

FMI – Fundo Monetário Internacional

FONACRIAD – Fórum Nacional de Dirigentes Estaduais de Políticas Públicas

Fórum DCA – Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

FUNABEM – Fundação Nacional de Bem Estar do Menor

INAM – Instituto Nacional de Assistência a Menores

Inamps – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Nacional

LBA – Legião Brasileira de Assistência

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MNMMR – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

MST – Movimento Sem-Terra

NECA – Núcleo de Estudos da Criança e do Adolescente

ONG – Organização Não-Governamental

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PPS – Partido Popular Socialista

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados

PT – Partido dos Trabalhadores

SAM – Serviço de Atendimento ao Menor

SC – Santa Catarina

SEMAS – Secretaria Municipal de Ação Social, Trabalho e Geração de Renda

SEM CET – Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Turismo

SEM CID – Secretaria Municipal de Cidadania e Segurança Pública

SEME – Secretaria Municipal de Educação

SEMEC – Secretaria Municipal de Cultura

SEMESP – Secretaria Municipal de Esportes

SEMMAM – Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SEMUS – Secretaria Municipal de Saúde

SEPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento

SP – São Paulo

UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

UNE – União Nacional dos Estudantes

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: PERÍODO DE FUNDAÇÃO DAS ENTIDADES QUE PARTICIPARAM DO CONSELHO.....	142
GRÁFICO 2: NÚMERO DE GESTÕES QUE AS ENTIDADES PARTICIPARAM DO CONCAV – 1993-2004.....	144
GRÁFICO 3: EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DO CONSELHEIRO EM MOVIMENTOS SOCIAIS.....	149
GRÁFICO 4: FORMA DE INDICAÇÃO DO CONSELHEIRO NA ENTIDADE/SECRETARIA.....	152
GRÁFICO 5: DISCUSSÃO DA PAUTA DAS REUNIÕES DO CONSELHO COM A ENTIDADE/SECRETARIA.....	155
GRÁFICO 6: MEIOS QUE O CONSELHEIRO UTILIZAVA PARA O REPASSE DAS DISCUSSÕES/DELIBERAÇÕES DO CONCAV.....	155
GRÁFICO 7: FREQUÊNCIA DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES – GESTÃO 1993-1995.....	159
GRÁFICO 8: FREQUÊNCIA DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES – GESTÃO 1995-1997.....	159
GRÁFICO 9: FREQUÊNCIA DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES – GESTÃO 2002-2004.....	160
GRÁFICO 10: CONSELHEIROS QUE RELACIONARAM ESPONTANEAMENTE O CONSELHO COM A IDÉIA DE DEMOCRACIA.....	165

## RESUMO

A trajetória das políticas sociais brasileiras de atendimento à criança e ao adolescente não nos deixou um legado de glórias no que se refere à cidadania dessa parcela da população. Apenas em 1990, após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente é que estes passaram a ser considerados sujeitos de direitos. Dessa forma, na tentativa de consolidar este novo paradigma o Estatuto também prevê mudanças na gestão das políticas sociais. Uma dessas mudanças é a institucionalização dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, órgãos públicos, paritários, deliberativos e responsáveis por formular as políticas voltadas para a infância e a adolescência. A presente dissertação consiste em um estudo sobre o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente do município de Vitória (ES), envolvendo três gestões específicas: 1993-1995, 1995-1997, 2002-2004. Tem como objetivo verificar se a participação política desenvolvida no Conselho é compatível com o espaço formalmente instituído para tal participação e, em caso negativo, compreender as razões da “defasagem” encontrada. Para tanto, foram utilizadas como técnicas de coleta de dados: a pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas em profundidade. Para análise dos dados utilizou-se a análise de conteúdo. O Conselho foi focado a partir da perspectiva de democratização dos processos decisórios na sociedade brasileira, marcada por uma cultura política que quando não limitou, restringiu completamente a participação popular dos espaços de decisão política. Assim, a análise foi estruturada considerando os seguintes aspectos: a composição do Conselho, a representação dos conselheiros, o objetivo da inserção das entidades no Conselho, a relação do conselheiro com os usuários que representa, a relação da sociedade civil com o poder público, a visão dos conselheiros sobre democracia, participação e sobre a criança e o adolescente usuários das políticas formuladas pelo Conselho. Os resultados encontrados nos permitem afirmar que embora o Conselho seja uma possibilidade de maior participação popular na direção das políticas sociais e, por conta disso, um espaço onde podem se manifestar possíveis movimentos de contra-hegemonia dos setores populares, a participação que historicamente se desenvolveu no *locus* do presente estudo ainda encontra uma gama considerável de limites para se consolidar enquanto tal. Dessa maneira, o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória ainda não conseguiu cumprir, de maneira ampla, a “promessa” de democratização e de maior participação popular no debate em torno das políticas sociais voltadas para as crianças e adolescentes do município. Tem sido desafio para o Conselho a consolidação da democracia e da participação na elaboração da política, a efetiva autonomia dos conselheiros e das entidades da sociedade civil, a presença dos usuários no processo decisório, a representação de interesses coletivos e conseqüentemente a formulação de políticas sociais universais e garantidoras de direitos.

**Descritores:** Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente, Participação Política, Conselho de Direitos.

## ABSTRACT

The trajectory of the Brazilian social policies of attendance to the child and the adolescent in them did not leave a legacy of glories as for the citizenship of this parcel of the population. But in 1990, after the promulgation of the Statute of the Child and the Adolescent is that these had passed to be considered citizens of rights. Of this form, in the attempt to consolidate this new paradigm the Statute also foresees changes in the management of the social policies. One of these changes is the institutionalization of the Council of Rights of public, on the same level, deliberative and responsible the Child and the Adolescent, agency for formulating the policies come back toward infancy and the adolescence. The present dissertação consists of a study on the Council of Rights of the Child and the Adolescent of the city of Vitória (ES), involving three specific managements: 1993-1995, 1995-1997, 2002-2004. It has as objective to verify if the participation politics developed in the Council is compatible with the space formal instituted for such participation and, in negative case, to understand the reasons of the "joined imbalance". For in such a way, they had been used as techniques of collection of data: the documentary research and interviews half-structuralized in depth. For analysis of the data it was used content analysis. The Council was focused from the perspective of democratization of the power to decide processes in the Brazilian society, marked for a culture politics that when he did not limit, completely restricted the popular participation of the decision spaces politics. Thus, the analysis was structuralized considering the following aspects: the composition of the Council, the representation of the council members, the objective of the insertion of the entities in the Council, the relation of the council member with the users who represents, the relation of the civil society with the public power, the vision of the council members on democracy, participation and on the using child and the adolescent of the policies formulated for the Council. The results found in allow them to affirm that even so the Council is a possibility of bigger popular participation in the direction of social politics e, on account of this, a space where possible movements of against-hegemony of the popular sectors can be disclosed, the participation that if developed in locus of the present study still finds many limits to consolidate itself while such. In this way, the Council of Rights of the Child and Adolescent it of Vitória not yet obtained to fulfill, in ample way, the "promise" of democratization and bigger popular participation in the debate around the social policies come back toward the children and adolescents it city. The consolidation of the democracy and the participation in the elaboration of the policies, the effective autonomy of the council members and the entities of the civil society, the presence of the users in the power to decide process, the representation of collective interests has been challenge for the Council and consequently the formularization of universal and warranting social politics of rights.

**Describers:** Policies of Attendance to the Child and the Adolescent, Participation Politics, Council of Rights.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>1 ENTENDENDO A PESQUISA</b> .....	23
1.1 Procedimentos metodológicos e relevância do estudo.....	24
<b>2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: UM CONVITE AO DEBATE</b> .....	31
2.1 As várias faces da participação .....	32
<b>3 VERSÃO BRASILEIRA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR</b> .....	63
3.1 As limitações históricas da participação popular .....	64
3.2 Democracia e participação na gestão pública brasileira .....	80
3.3 Conselhos gestores: um balanço bibliográfico.....	91
<b>4 INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA, POLÍTICA SOCIAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR</b> .....	103
4.1 O despertar do sentimento da infância .....	104
4.2 Pelas mãos de quem? As políticas sociais brasileiras de atenção à criança e ao adolescente .....	114
<b>5 NO CENTRO DAS DECISÕES: O CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE VITÓRIA</b> .....	130
5.1 O conselho e a realidade do município de Vitória .....	131
5.2 Mais do que uma mera descrição da realidade do CONCAV: análise dos dados .....	140
5. 2. 1 - Composição e representação dos conselheiros no CONCAV ..	140
5. 2. 2 – Objetivos da inserção das entidades no CONCAV .....	145
5. 2. 3 – O conselho e a relação representante – representado: o olhar dos entrevistados .....	148
5. 2. 4 – A atuação e a relação do poder público com a sociedade civil: entre o conflito e o consenso .....	157
5. 2. 5 – Democracia e participação na ótica dos conselheiros .....	164
5. 2. 6 – A criança e o adolescente são? Os usuários das políticas pela visão dos conselheiros.....	170
5. 2. 7 – A participação do usuário no Conselho: uma alternativa	174

viável?.....	
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>178</b>
<b>6 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>185</b>
<b>APÊNDICES</b>	<b>198</b>

## INTRODUÇÃO

Uma conjuntura de crise econômica e efervescência dos movimentos sociais fizeram da década de 1980 o cenário propício para o debate, a elaboração e a promulgação da Constituição Federal de 1988, que inaugurou na legislação brasileira os princípios da descentralização e da municipalização das políticas públicas e estabeleceu a participação da população na gestão e controle dessas políticas.

Todo esse movimento então ocorrido na sociedade brasileira também contribuiu para reascender a esperança por democracia e participação popular nos espaços de decisão política. Nessa direção, a chamada “Constituição cidadã” instituiu a criação de conselhos de políticas e de direitos, órgãos paritários e deliberativos no âmbito das políticas sociais,<sup>1</sup> que trazem em si a promessa de democratização e de maior participação da população na gestão da coisa pública.

Essas mudanças marcam, ao mesmo tempo, no plano legal, a possibilidade de rupturas com uma cultura política que historicamente foi permeada por práticas assistencialistas, paternalistas e autoritárias, bem como freqüentemente marcada pela hegemonia das elites econômicas na direção política do País.

A institucionalização dos conselhos gestores de políticas sociais também aponta para a superação de uma história que, quando não restringiu, excluiu completamente a presença popular nos processos decisórios, sem falar nos longos anos de ditadura militar no Brasil.

Entretanto, passados mais de dez anos de existência desses conselhos, é hora de questionarmos como está a participação política nesse espaço. Será que os

---

<sup>1</sup> No presente trabalho, entendemos a política social como a define Behring (2000, p. 36): “[...] o significado da política social não pode ser apanhado nem exclusivamente pela sua inserção objetiva no mundo do capital nem apenas pela luta de interesses dos sujeitos que se movem na definição de tal ou qual política, mas, historicamente, na relação desses processos na totalidade”. Dessa forma, consideramos que a política social está inserida no centro da tensão entre economia e política, atendendo, ao mesmo tempo, embora de formas diversas e em graus bem diferenciados, às duas classes fundamentais da sociedade capitalista — inserida, portanto, no contexto da luta de classes.

conselhos conseguiram cumprir a “promessa” de democratização e maior participação popular na cena política brasileira?

Essa discussão aponta para uma temática fundamental da política social, configurando um objeto passível de ser analisado cientificamente. A participação popular na formulação e no controle das políticas sociais pode contribuir para democratizar o Estado e consolidar políticas públicas universais e garantidoras de direitos, que responderão às reais demandas sociais. Neste trabalho, em que se analisa um caso específico — o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória (CONCAV) —, procura-se ver em que medida aquilo que existe potencialmente se concretiza em termos práticos.

Conselhos como esse são considerados uma das principais inovações democráticas no campo da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente. No campo da atenção à população infanto-juvenil, constituem peças-chaves para o funcionamento de uma rede de atendimento com ações integradas, que reflete o espírito democrático da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). Também são fundamentais para fazer valer os direitos da parcela da população às quais dizem respeito, podendo promover rupturas com um passado recente de práticas repressivas e assistencialistas que marcaram a trajetória das políticas sociais brasileiras de atendimento à criança e ao adolescente.

Além disso, os conselhos se apresentam enquanto espaço essencial para a elaboração de políticas que contribuam para a transformação da realidade de milhares de crianças e adolescentes vítimas das diversas expressões da questão social,<sup>2</sup> como a desnutrição, a precariedade de serviços públicos básicos como a educação e a saúde, as diversas formas de violência (física, sexual etc.), o abandono e o trabalho infantil, entre outras.

---

<sup>2</sup> Compreendemos a questão social conforme Iamamoto (2000, p. 59), para quem aquela não deve ser entendida “[...] exclusivamente como desigualdade social entre pobres e ricos, muito menos como ‘situação social problema’, tal como historicamente foi encarada pelo Serviço Social, reduzida a dificuldades do indivíduo. O que persegue é decifrar, em primeiro lugar, a gênese das desigualdades sociais, em um contexto em que a acumulação de capital não rima com equidade. Desigualdades indissociáveis da concentração de renda, de propriedade e de poder, que são o verso da violência, da pauperização e das formas de discriminação ou exclusão sociais. Mas decifrar a questão social é também demonstrar as particulares formas de luta, de resistência material e simbólica acionadas pelos indivíduos sociais à questão social”.

Apresentar essa face da questão social no Brasil também nos permite considerá-la a partir do espectro de sua relação com a democracia e a participação popular. Todas as mazelas citadas mobilizam diferentes atores sociais a se organizarem socialmente para debater e efetivar ações no campo da garantia de direitos das crianças e dos adolescentes. Dessa maneira, os conselhos são espaços importantes para que as diversas forças sociais se manifestem na cena pública, contribuindo, em grau maior ou menor, para a formulação de políticas inovadoras e de cunho transformador, dependendo da correlação de forças então existente.

Diante desse novo desenho político, é fundamental aprofundar, de forma crítica, os estudos sobre os conselhos, apontando seus limites, mas também não perdendo de vista sua importância enquanto espaço potencial de participação popular e possibilidade de uma nova direção da vida política, na perspectiva de sua democratização.

Meu interesse em estudar essa questão é fruto de um percurso iniciado em 2002, quando da minha inserção no projeto de iniciação científica intitulado “Gestão pública e subjetividade nas políticas de infância e adolescência nos municípios de Vitória e Serra”. Tal projeto envolveu dois eixos de análises: um que estudou as políticas públicas desenvolvidas no campo de atendimento à criança e ao adolescente, e outro que investigou o papel dos conselhos municipais na gestão e no controle das políticas sociais no período de 2002 a 2003.

Assim, fiquei responsável por desenvolver a pesquisa referente ao segundo eixo, aprofundando essa questão no que mais tarde veio a ser a minha monografia da graduação em Serviço Social, cujo título foi “O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente em Vitória: um estudo sobre o seu papel na gestão de políticas sociais” (MELIM, 2004).

O desenvolvimento daquela pesquisa também culminou com a minha inserção, com estagiária de Serviço Social, no Núcleo de Estudos da Criança e do Adolescente (NECA) da Universidade Federal do Espírito Santo, o qual tem como objetivo promover a produção e a divulgação de conhecimentos, realizar pesquisas e prestar

assessoria e capacitação para sujeitos que atuem no campo da criança e do adolescente.

Todo esse envolvimento contribuiu para um maior conhecimento sobre as questões relativas à população infanto-juvenil e, especialmente, sobre os Conselhos de Direitos.

Dessa forma, tais estudos me possibilitaram afirmar que, embora se percebesse um esforço do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória (CONCAV) para elaborar um Plano de Ação que fosse implementado pelo poder público, o Conselho não tinha, naquele momento (2002-2003), um papel decisivo na gestão das políticas sociais do município (MELIM, 2004).

O que se apresentou como preocupante foi o tipo de participação que se configurava naquele espaço. A representação personalizada, o distanciamento de representantes relativamente aos segmentos representados, a falta de autonomia dos conselheiros e das entidades da sociedade civil, a insuficiente capacitação técnica e política, juntamente com estratégias do poder público (representantes ilegítimos, ausências freqüentes nas reuniões, cortes de recursos solicitados pelo Conselho ao poder executivo municipal) para não priorizar o Conselho na formulação das políticas, contribuíram para que este não provocasse grande impacto nas diretrizes estratégicas das secretarias municipais nem se legitimasse enquanto *locus* de atuação da sociedade civil organizada na definição de uma nova direção das políticas sociais (MELIM, 2004).

Diante desses resultados, a pesquisa que embasa o presente trabalho é uma proposta de continuidade dos estudos iniciados na Iniciação Científica. Desse modo, esta dissertação consiste numa análise do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente no município de Vitória, procurando aprofundar a reflexão sobre o seu potencial democrático e participativo.

Assim, algumas questões nortearam este estudo: Por que, embora haja instâncias formais de participação, esta ainda não é vivenciada plenamente? Quais elementos

levam as propostas participativas a não saírem do plano teórico? Como vem se configurando a participação política nesses espaços tidos como democráticos?

Se somarmos aos conselheiros não-governamentais todo o contingente de ONGs, entidades e movimentos envolvidos com a qualificação e capacitação técnica e política desses conselheiros, veremos que há uma grande concentração de energia e investimento nesses espaços institucionais dos conselhos, o que justifica um olhar mais detido sobre eles (TATAGIBA, 2002, p. 48).

Portanto, o objetivo geral do estudo é verificar se a participação política desenvolvida no Conselho é compatível com o espaço formalmente instituído para tal participação e, em caso negativo, compreender as razões da “defasagem” encontrada.

A investigação se inscreve na linha de pesquisa do Mestrado em Política Social nomeada “Políticas Sociais, Subjetividade e Movimentos Sociais” e foi realizada no Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente do município de Vitória, Espírito Santo, concentrando-se em três gestões específicas, que compreendem os anos 1993-1995, 1995-1997 e 2002-2004.

Utilizamos uma abordagem teórica que nos abriu caminhos para realizarmos sucessivas aproximações à realidade, compreendendo os fenômenos de uma maneira totalizante e buscando a processualidade histórica e contraditória das categorias estudadas.

Assim sendo, passamos agora a desenhar a estrutura do presente trabalho, que se apresenta dividido em cinco capítulos. No primeiro, apresentamos a delimitação e a relevância do objeto de estudo, bem como os procedimentos metodológicos utilizados no processo de construção deste trabalho. Ali, apontamos as técnicas utilizadas e os desafios de localizar os conselheiros de direitos que são os sujeitos desta pesquisa.

No segundo capítulo, temos uma discussão sobre os diversos sentidos atribuídos à democracia e à participação popular no âmbito de diversas teorias sociais. Iniciamos esse capítulo abordando o sentido original do termo “democracia” ainda na Grécia

Antiga, passando por autores que apresentam uma abordagem liberal do tema e outros que empreendem a discussão marxista sobre a democracia e a participação popular. O intuito desse capítulo é mostrar a polissemia desses termos e destacar que, embora apresentem grandes diferenciações quanto à forma e níveis de abrangência da participação popular, todos os autores estudados consideram a participação da população como característica central para uma experiência ser denominada democrática.

No terceiro capítulo, chamamos a atenção para a complexa relação entre o Estado e a sociedade civil, traçando os limites históricos da participação popular no Brasil. Para tanto, dentre os autores tomados como referências, encontram-se Álvaro de Vita, Florestan Fernandes e Carlos Nelson Coutinho, entre outros. Mostramos como a formação social brasileira foi configurando uma relação entre Estado e sociedade fundada no paternalismo, na apropriação do espaço público por interesses privados e no autoritarismo. Ressaltamos também, a inovação democrática trazida pela Constituição Federal de 1988, descrevendo o papel, o funcionamento e os limites dos conselhos diante da conjuntura de ofensiva neoliberal, que defende a minimização da intervenção do Estado na área social, além de fomentar a idéia e incentivar a prática de uma participação gerencial da sociedade civil, que opera muito mais no âmbito da execução do que da formulação de políticas sociais.

No quarto capítulo, propomos uma incursão pela trajetória das políticas sociais brasileiras de atenção à criança e ao adolescente. Abordamos historicamente as concepções de criança e de adolescente e a forma pela qual tais concepções direcionaram as ações nessa área. Buscamos também apresentar o momento histórico de promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que, pela primeira vez na história do País, reconhece a cidadania desse segmento da população e estabelece mudanças na política de atendimento correspondente, determinando, na forma de lei, a criação de Conselhos de Direitos como órgãos responsáveis por formular democraticamente as políticas sociais.

Toda a discussão feita no quarto capítulo foi fundamental para a redação do quinto capítulo, no qual apresento e analiso os dados empíricos da investigação, descrevendo e articulando diversos recortes das falas dos conselheiros com as

categorias teóricas trabalhadas anteriormente. Ainda no mesmo capítulo, analisamos os dados referentes ao perfil das entidades da sociedade civil que participaram do Conselho durante o período a que se refere este estudo, bem como o entendimento que os conselheiros têm de democracia, de participação, do conselho, do papel de conselheiros, da criança e do adolescente usuários das políticas sociais, entre outros. Posteriormente, demonstramos como a participação política vem se desenvolvendo no Conselho e como ela tem se apresentado enquanto possibilidade de radicalização da democracia e de constituição de uma contra-hegemonia.

Por fim, apresento as considerações finais, momento em que procuro pensar em desdobramentos que os resultados obtidos na pesquisa podem ter para a formulação democrática de políticas sociais. Apresento também algumas estratégias para promover o fortalecimento político do Conselho.

**CAPÍTULO 1:**  
**APRESENTANDO A PESQUISA**

*“De nada valem as idéias sem homens que possam pô-las em prática”  
(KARL MARX).*

## 1.1 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E RELEVÂNCIA DO ESTUDO

Concordamos com Minayo (2002, p. 17), para quem “ciência se faz com teoria e método”. A teoria entendida enquanto construção científica, janela através da qual olhamos para a realidade e nos aproximamos do objeto que desejamos conhecer melhor. “E estes caminhos de aproximação sempre são estradas por onde passam as linhas teóricas e as abordagens da realidade, seja pela experimentação, seja pela observação: são os métodos. Não é possível fazer ciência sem método” (MINAYO, 2002, p. 17).

Nessa perspectiva, o método se apresenta como via de acesso, ou seja, a forma planejada para conhecer alguma coisa. Assinala, portanto, um percurso escolhido entre tantos outros possíveis.

Além disso, ciência também se faz com criatividade. Criatividade essa que é do pesquisador e que diz respeito à sua capacidade reflexiva e também de análise e síntese teórica. Corresponde à memória intelectual do pesquisador, a seu nível de comprometimento com o objeto e a sua capacidade de exposição lógica (MINAYO, 2002).

Entender a pesquisa enquanto teoria, método e criatividade é afirmar que o pesquisar não se restringe a mera aplicação de técnica. A criatividade separa o técnico do pesquisador, fazendo com que o pensar e o agir científico se tornem um verdadeiro *passeio da alma*.<sup>3</sup>

A pesquisa se apresenta, então, como um fazer que vai muito além das técnicas, como uma prática artesanalmente construída que remonta a história, os processos de transformações dos fenômenos, e estabelece a mediação dos diversos conceitos na perspectiva da totalidade.

---

<sup>3</sup> Cf. CHAUI, (1994).

Assumida essa perspectiva, partimos do pressuposto de que o método é uma relação necessária entre o investigador e a realidade social que será pesquisada. Assim, os fundamentos da pesquisa têm por base o método crítico-dialético, que tem como núcleo constitutivo as categorias de mediação, totalidade e contradição. Dessa forma, “a compreensão dialética da realidade pressupõe a perspectiva da totalidade; uma totalidade complexa constituída de outros complexos, atravessada pela negatividade, a qual tensiona as relações entre seus ‘elementos’ constitutivos” (PONTES, 2002, p. 81).

Neste aspecto, retomamos a processualidade histórica e contraditória do processo de participação popular no Brasil e, particularmente, nos espaços institucionais de participação (no caso, o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente). Observamos essa questão na relação contraditória e tensa entre o capitalismo e a democracia, principalmente a partir dos anos 1990, no Brasil.

Posto isso, é importante compreender a categoria mediação. Para tanto, tomaremos como referência a observação feita por Pontes (2002, p. 78), para quem as mediações são apresentadas como “expressões históricas das relações que o homem edificou com a natureza e conseqüentemente das relações sociais daí decorrentes, nas várias formações sócio-humanas que a história registrou”.

A utilização desse referencial configura um verdadeiro desafio, pois nos exige compreender os processos históricos que estruturam a sociedade capitalista, considerando as condições gerais do modo de produção, bem como apontar as forças sociais, políticas e culturais de dissolução desta ordem social, considerando as lutas de classes e as diferenças entre suas concepções e práticas (PONTES, 2002).

Dessa forma, podemos dizer que nossa abordagem é qualitativa. A escolha dessa abordagem se deu principalmente pelo fato de que a abordagem qualitativa trabalha com o significado atribuído pelos sujeitos aos fatos, relações e fenômenos sociais, além de possibilitar tanto as interpretações e práticas quanto as interpretações das práticas (ASSIS; DESLANDES, 2002).

Na abordagem qualitativa, segundo Minayo (2000, p. 105), a “interação entre o pesquisador e os sujeitos pesquisados é essencial”, na medida em que ajuda o pesquisador a confrontar-se diretamente com o seu objeto, na plenitude da vida real, e subsidia sua construção teórica.

Como estratégia para iniciar a investigação, foi realizado um encontro com a Secretaria Executiva do CONCAV, com vistas a solicitar sua contribuição para o desenvolvimento do trabalho, além de permissão para estudar os documentos do referido Conselho e para levantar os nomes e telefones dos conselheiros que dele já haviam participado.

Posteriormente, foi realizada uma pesquisa documental no CONCAV, em que pudemos levantar informações relativas à lei de criação do Conselho, seu regimento interno, as atas de suas reuniões e as listas de frequência. Isso foi fundamental, pois oportunizou o conhecimento da história do Conselho e a definição dos sujeitos da pesquisa.

A partir da leitura desses documentos, definimos que os sujeitos da pesquisa seriam os conselheiros governamentais e não-governamentais com maior e menor frequência nas reuniões realizadas durante as gestões 1993-1995 (primeira gestão de funcionamento do CONCAV), 1995-1997 (gestão de realização da 1ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente) e 2002-2004 (gestão analisada durante a Iniciação Científica). De acordo com essa decisão, teríamos uma amostra constituída de quatro conselheiros com maiores frequências e quatro com menores frequências, totalizando oito por gestão, sendo quatro representantes do poder público e quatro representantes de entidades da sociedade civil.

Os contatos iniciais com os conselheiros foram feitos por telefone. Entretanto, deparamo-nos com uma série de contratemplos para a realização das entrevistas. A primeira foi realizada com o conselheiro que presidiu a gestão inicial do CONCAV. Além de ter contribuído com sua entrevista, ele também foi informante-chave para que nós localizássemos alguns conselheiros com os quais a Secretaria Executiva do CONCAV não tinha contato.

Foi difícil convidar os conselheiros que menos freqüentaram as reuniões para participarem da pesquisa. Em alguns casos, aqueles que freqüentaram pouquíssimas vezes as reuniões do CONCAV sequer eram lembrados pelos demais conselheiros entrevistados. Além disso, alguns conselheiros não quiseram participar da pesquisa e, por isso, foram substituídos por outros que vinham imediatamente na seqüência, de acordo com os critérios já expressos nesse trabalho.

Também precisa ser destacado que algumas entidades participaram em mais de uma das gestões analisadas no presente estudo, e com o mesmo representante. Nesses casos, o conselheiro foi entrevistado uma única vez. Outro fato curioso ocorreu com um conselheiro que, numa gestão, representou um segmento e, em outra, outro segmento.

Com todos os problemas apontados, foram entrevistados dezesseis conselheiros: sete representantes do poder público e nove representantes da sociedade civil.

A coleta de dados iniciou-se com uma pesquisa documental no CONCAV. Essa modalidade de pesquisa consistiu em identificar, organizar e analisar os documentos oficiais do Conselho, possibilitando a identificação de seu processo histórico de formação, o grau de freqüência dos conselheiros, os principais temas discutidos nas reuniões e as atividades realizadas nos períodos pesquisados.

O estudo dessa documentação foi essencial para desenharmos a história da criação desse espaço no município de Vitória, a movimentação social necessária para tanto, as concepções dos atores envolvidos quanto à realidade das crianças e adolescentes e, ainda, as ações realizadas.

As atas mostraram a dinâmica de funcionamento do Conselho, os temas ali discutidos, as correlações de forças, a menor freqüência do poder público nas reuniões, a baixa capacidade deliberativa do Conselho e as principais frentes de atuação do Conselho.

Além da pesquisa documental, utilizamos também a técnica de entrevistas semi-estruturadas em profundidade. Para tanto, fizemos uso de um roteiro previamente

elaborado (APÊNDICE A), que nos possibilitou colher dados significativos, visto que, nesse tipo de entrevista, o pesquisador conta com certa liberdade para adaptar suas perguntas a determinada situação, podendo alterar a ordem das questões e fazer outras perguntas, para além daquelas propostas no roteiro.

Segundo Minayo (2000, p. 109), a entrevista é considerada um instrumento privilegiado de coleta de dados, pois torna a fala:

[...] reveladora de condições estruturais, de sistemas de valores, normas e símbolos, e, ao mesmo tempo, possui a magia de transmitir, através de um porta-voz [o entrevistado], as representações de grupos determinados em condições históricas, sócio-econômicas e culturais específicas.

As dezesseis entrevistas realizadas foram gravadas e transcritas na íntegra, o que facilitou muito o processo de análise dos dados assim obtidos. Para a realização dessas entrevistas e a posterior divulgação de suas informações, sendo observada a garantia do anonimato, todos os conselheiros participantes assinaram um termo de consentimento (APÊNDICE B), que esclarecia os objetivos e procedimentos metodológicos da pesquisa.

Para a análise dos resultados, utilizou-se a análise de conteúdo. Essa técnica possibilitou que se extrapolasse o conteúdo escrito, atingindo um nível mais profundo de compreensão de seus sentidos, significados, contextos e circunstâncias (BARDIN, 1977). A escolha dessa forma de análise se deu pela flexibilidade de seus procedimentos, levando-se em conta as características do objeto.

Tendo como base o referencial teórico utilizado, elencamos algumas categorias de análise do conteúdo comunicado, tais como: objetivos de inserção das entidades no Conselho, participação política, democracia, Estado e sociedade civil, criança e adolescente, função do conselheiro, caráter do conselho, representação de interesses coletivos.

A riqueza dos dados coletados permite apreender a amplitude e a complexidade das falas dos conselheiros, quando damos destaque a alguns trechos das falas. Buscamos apresentar a visão de um número significativo dos participantes, mostrando conflitos e contradições, como também posições semelhantes e consensuais entre eles.

Adotamos como procedimento ético manter o CONCAV e os entrevistados informados de todos os objetivos e processos metodológicos da pesquisa. Também é importante salientar a fidelidade aos autores aos quais recorreremos e a aplicação das normas técnicas de redação e formatação regulamentadas pela Associação Brasileira de Normas e Técnicas (ABNT).

Outra postura ética que nos comprometemos a adotar é a devolução dos resultados obtidos pela pesquisadora aos sujeitos participantes do estudo. Assim, após a conclusão deste, os dados serão repassados ao CONCAV, com o objetivo de colaborar para a proposição de mudanças efetivas na formulação das políticas sociais para a criança e o adolescente.

Por tudo o que foi apresentado, podemos dizer que a investigação é relevante por razões de duas ordens, intimamente relacionadas, a saber: científica e social.

Cientificamente, a investigação: a) propiciou um estudo sobre participação política procurando, entre outras coisas, conhecer a dimensão subjetiva da prática dos conselheiros, isto é, o que “internamente” move as suas ações; b) possibilitou uma análise profunda de um caso particular de espaço formalmente constituído de participação popular; c) poderá contribuir para o domínio de temáticas mais abrangentes (participação em conselhos em geral, formas de participação política popular etc.).

No que se refere à relevância social do presente trabalho, e por consequência de **a**, **b** e **c**, acima, ele poderá servir de subsídio para diversas gestões públicas, possibilitando que os sujeitos envolvidos nesse processo repensem a sua participação e seu papel de agentes públicos, com vistas a construir uma agenda pública condizente com os interesses e necessidades da coletividade.

[...] a ciência deve estar a serviço de toda a humanidade; a ciência deve contribuir para o conhecimento mais profundo da natureza e da sociedade; a ciência deve contribuir para a qualidade de vida e para criar um ambiente saudável para as gerações presentes e futuras (MINAYO, 2002, p. 25).

A importância deste estudo situa-se exatamente na busca de compreender mais profundamente a dinâmica interna do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, a participação política, seus momentos de avanços e fortalecimento, seus limites e seus desafios.

Enfim, desejamos que nas próximas páginas os leitores possam encontrar, além de dados e reflexões, uma grande quantidade de informações e análises capazes de apoiar a consolidação de um diálogo verdadeiramente produtivo entre diversos atores sociais, na busca pela efetivação de direitos e, portanto, pela transformação social.

**CAPÍTULO 2**  
**DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO:**  
**UM CONVITE AO DEBATE**

*“O que me mantém vivo é a chama do socialismo que está dentro de mim”  
(FLORESTAN FERNANDES).*

## 2.1 – AS VÁRIAS FACES DA PARTICIPAÇÃO

A ampliação das experiências participativas no Brasil, principalmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, reascende em nosso país o debate sobre as teorias democráticas e sobre o sentido da participação popular. A criação de espaços que possibilitam a participação política e que renovam a promessa de democratização da sociedade – especialmente os Conselhos Gestores, o orçamento participativo, os congressos da cidade – tem se apresentado como um importante mecanismo para a configuração de um novo desenho de gestão pública, visto que trazem, na forma da lei, a idéia de transparência, descentralização, controle democrático e participação popular.

Nesse contexto, “participação popular” tem sido uma expressão utilizada de formas diversas, tanto no âmbito da agenda dos neoliberais quanto entre os setores progressistas, nos discursos tanto da direita quanto da esquerda partidária. A participação é aclamada por todos os cantos do País, obscurecendo e diluindo os diferentes sentidos que lhe dão sustentação (DAGNINO, 2004). “Como resultado dessa ‘confluência perversa’, o princípio da participação se afirma e consolida como ideário hegemônico indiferente às intencionalidades dos atores e às suas diferentes filiações político-ideológicas” (TATAGIBA, 2003, p. 2).

[...] o fato da [sic] participação estar atualmente inserida no discurso e na prática de diferentes atores que disputam espaços no cenário das políticas públicas torna-se crítica e indispensável uma análise mais detida sobre os reais significados e funções que ela pode assumir num projeto de sociedade (GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA, 1998/1999).

Tendo em vista, portanto, que os conselhos gestores despontam no cenário brasileiro enquanto “*lócus*” potencial de participação das classes populares e de possível radicalização da democracia, devemos atentar para os sentidos que são atribuídos à participação pelos atores que participam efetivamente desse processo – os conselheiros. Esses sentidos vão influenciar diretamente a maneira prática pela

qual eles realizam suas atividades no conselho. Por isso, é fundamental observarmos a complexidade e a multiplicidade de significados que os termos “democracia” e “participação” expressam no âmbito das teorias sociais.

Poucos termos assumiram tamanha polissemia como “democracia”. Provavelmente, isso se deve a que esse termo surgiu e se desenvolveu — e ainda continua se desenvolvendo — de forma estritamente articulada à idéia de participação popular. Considerar essa articulação nos permite identificar, ao longo da história da democracia, uma variedade de teorias que tentam explicá-la. O termo “participação” tem sido empregado por muitos autores, dos clássicos aos liberais, passando pelos teóricos do socialismo, que se propõem estudar a democracia, apresentando sentidos bem diferentes quanto ao sentido e abrangência do termo. Desse modo, é importante resgatarmos a idéia original do termo “democracia” para observar o primeiro sentido adquirido pela participação ainda na Grécia Antiga.

Clístenes é considerado o fundador da democracia ateniense na Grécia Antiga. Esse legislador introduziu, no século VI antes da era cristã, reformas democráticas baseadas no princípio da isonomia, o que levou a que todos os cidadãos livres, independentemente de sua situação financeira, passassem a ter os mesmos direitos políticos. Nesse contexto histórico e geográfico, a *polis* (cidade) se apresentava como espaço privilegiado da vida dos homens. Assim, ser cidadão<sup>4</sup> emergia como única possibilidade de participação na esfera pública, em que os assuntos que diziam respeito à coletividade eram discutidos e decididos de acordo com as opiniões dos homens gregos livres. Dessa forma, estes eram considerados os homens políticos — únicos portadores do direito à participação política num contexto de democracia direta.

---

<sup>4</sup> Histórica e etimologicamente, cidadania é uma palavra que vem de “cidade”, sendo esta compreendida no sentido clássico de sociedade política (*civitas*, para os antigos romanos, ou *polis* para os gregos antigos), na qual os cidadãos, ou seja, os membros livres daquela sociedade, se articulavam e participavam da vida pública, visando o interesse coletivo. Nessa democracia, havia clareza quanto ao termo “cidadania”, porque só se admitia como cidadão o membro ativo, que participava da vida pública. Aquele que não era ativo (o escravo, a mulher, o estrangeiro, por exemplo) simplesmente não era considerado cidadão. A concepção de cidadania como participação ressurgiu com muita força na Revolução Francesa. Para Rousseau, a principal diferença entre o cidadão passivo e o ativo era justamente a participação em todos os assuntos que diziam respeito ao interesse comum. Entretanto, a idéia de cidadania que passou a predominar, com a modernidade, foi a de uma democracia estritamente ligada à representação da nação (BENEVIDES, 1994).

A concepção de homem político, no seu sentido pleno, foi formulada por Aristóteles: “O homem é naturalmente um animal político, destinado a viver em sociedade, e aquele que, por instinto, e não porque qualquer circunstância o inibe, deixa de fazer parte de uma cidade, é um ser vil ou superior ao homem” (ARISTÓTELES, 1988, p. 13). Aqui temos o cerne da teoria clássica da democracia, segundo a qual esta é reconhecida enquanto governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania. Portanto, distingue-se da monarquia, como governo de um só, e da aristocracia, como governo de poucos (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004), se tomarmos os termos com base em suas origens etimológicas. Reconhecida sua cidadania,<sup>5</sup> o cidadão passava a pertencer à comunidade política, tendo responsabilidade jurídica e administrativa no que se referia às questões relacionadas ao bem comum — ao âmbito do espaço público.

Nesse contexto, e ainda que com todas as restrições apontadas, a democracia ateniense desenhava os primeiros contornos de uma democracia direta baseada no autogoverno, na igualdade política, na liberdade, na justiça, na participação do cidadão comum, no controle da ação dos governantes e na prestação de contas das ações de governo.

Esse conjunto de características envolve aspectos de natureza diversa, como valores, fins, meios e instituições: a Boulè<sup>6</sup> e a Assembléia, onde se definiam as propostas apresentadas pelos cidadãos. Esses espaços foram criados pela reforma de Clístenes como tentativa de ampliar os espaços de decisões e possibilitar maior controle do governo (MOSSÉ, 1997).

O sistema de funcionamento da democracia ateniense implicava uma série de regras de participação, como a igualdade de oportunidades, a consciência da cidadania e o pagamento pela sua participação.

---

<sup>5</sup> Entretanto, na democracia ateniense, nem todos os homens gozavam dos direitos de cidadania. O espírito da democracia ateniense restringia a participação dos indivíduos que não possuíam o *status* de cidadão. “Nesse mundo os estrangeiros são bárbaros (não falam grego), os escravos não têm natureza humana, as mulheres e as crianças detêm um estatuto diferenciado, e jamais conseguirão a humanidade plena” (CORTIZO, 2003, p. 30).

<sup>6</sup> Boulè: era o conselho; órgão principal da democracia ateniense, formado por quinhentos membros escolhidos por sorteio. A Boulè preparava as sessões da Assembléia, redigindo os decretos, além de mais tarde desempenhar o papel de corte suprema da justiça (MOSSÉ, 1997).

Em primeiro lugar o povo dá um salário aos que se reúnem na Assembléia, uma dracma<sup>7</sup> para as sessões ordinárias, nove óbolos para a assembléia principal de cada pritania<sup>8</sup>. Os juizes recebem três óbolos, os buleutas<sup>9</sup> cinco óbolos, mas o que são prítanes<sup>10</sup> recebem um óbolo suplementar para a sua alimentação [...] (MOSSÉ, 1997, p.120).

Já a consciência da cidadania se manifestava na obediência às leis, reconhecida pelos tribunais como a garantia da democracia e em nome da qual os atos do governo não poderiam ser desobedecidos.

A democracia ateniense perdurou por longo período, até que, em 330-326 a. C, instaurou-se uma crise econômica na região. Nesse período, Atenas vivenciava um momento de alta dos preços dos gêneros alimentícios e de escassez de trigo.

Os especuladores aproveitam-se para aumentar artificialmente os preços, agravando ainda a situação dos mais pobres. Foi nessa ocasião que honrarias particularmente importantes foram concedidas aos metecos [aqueles que vivem à margem – pobres] que favoreciam o abastecimento da cidade. Mas essas medidas eram apenas um paliativo insuficiente, e pode-se imaginar que a agitação continuou em Atenas, durante esses anos conturbados. E isso era agravado pelas paixões políticas que, por um instante aplacadas, adquiriram um novo alento (MOSSÉ, 1997, p. 124).

Nesse contexto de crise econômica e guerras políticas por conquistas de territórios, Atenas recebeu uma guarnição macedônica. Essa guarnição conseguiu aprovar um decreto que reconhecia a plena cidadania apenas aos cidadãos com alguma fortuna, dando fim ao princípio de isonomia inaugurado por Clístenes. As instituições democráticas perderam seu poder de decisão, passando a se configurar como um simulacro de democracia. As massas empobrecidas ou migraram para outras cidades ou passaram a viver na mais profunda indigência. Assim, pouco a pouco, a democracia ateniense foi perdendo o seu espaço na história da Antigüidade, sendo que essa forma de governo só será retomada na Idade Moderna (MOSSÉ, 1997).

No entanto, para finalizar esta breve discussão sobre a origem da democracia, é oportuno lembrar que, desde o seu princípio, a democracia foi contestada pelas classes dominantes — as reformas de Clístenes, em larga medida, corroíam as

---

<sup>7</sup> Dracma: unidade monetária. Uma dracma valia seis óbolos, sendo que o óbolo era menor unidade monetária (MOSSÉ, 1997).

<sup>8</sup> Pritania: presidência da Boulè (MOSSÉ, 1997).

<sup>9</sup> Buleutas: membros da Boulè (MOSSÉ, 1997).

<sup>10</sup> Prítanes: membros da presidência da Boulè (MOSSÉ, 1997).

bases da dominação social da antiga aristocracia, acostumada a dirigir os rumos da vida política grega. O espaço que as classes populares poderiam ocupar preocupava, em grande medida, as classes dominantes. O processo de aceitação da democracia por essas classes se deu na medida em que, num novo contexto de maior presença popular na vida política, aquele segmento percebeu a democracia como uma forte aliada na dominação dentro de um sistema classista, visto que as classes dominantes podem, utilizando-se do discurso democrático, determinar limites e formas de controle da participação das classes populares (SILVA, 2003).

Essa questão ficará mais nítida com o surgimento do Estado Moderno burguês e a nova concepção de democracia que gradualmente emergiu – a democracia liberal. O surgimento do Estado moderno se caracterizou por um longo e perturbado processo caracterizado por discussões teóricas em torno dos limites do poder político a partir da função e do conteúdo dos direitos e da participação dos cidadãos na vida política. “A democracia e o liberalismo demoraram para unir-se. Mas depois de realizado o casamento, se acharam um par exclusivo” (VIEIRA, 1992, p. 65).

A idéia original de democracia como governo do povo ou da maioria em nada combinava com os ideais liberais que consagram as liberdades individuais, a liberdade de contrato, baseada no racionalismo, no individualismo e na não-interferência do Estado no setor econômico. Nessa sociedade moderna, o mercado e suas leis passam a ser vistos como a “mão” que governa a sociedade, determinando as suas condições de desenvolvimento e as relações sociais existentes.

O antagonismo entre o liberalismo e a democracia foi enunciado por Benjamin Constant (1767-1830), que mostrou a diferença entre os objetivos da liberdade ateniense e a liberdade moderna. Observa-se que, de acordo com a idéia original da democracia, trata-se de distribuir o poder político e, de acordo com as idéias liberais, é preciso limitar esse poder.

O objetivo dos antigos era a distribuição do poder político entre todos os cidadãos de uma mesma pátria: era isso que eles chamavam de liberdade. O objetivo dos modernos é a segurança nas fruições privadas: eles chamam de liberdade às garantias acordadas pelas instituições para aquelas fruições (CONSTANT, 1965, p. 252).

Para os liberais, a participação direta de todos os cidadãos nos processos decisórios limita a liberdade individual, visto que o indivíduo deve, num regime de democracia direta, se submeter às decisões e à autoridade da maioria.

Assim, a noção de democracia que será sustentada pelo liberalismo está diretamente articulada com a idéia da suposta igualdade de oportunidades sobressaindo-se aqueles que têm maior capacidade individual, conforme podemos observar na citação abaixo:

É a idéia de que os indivíduos se colocam no livre mercado, cada um com sua capacidade e seu esforço, concorrendo em função de interesses e de aspirações. O mercado e sua lei fornecem e regulam o valor das pessoas e das coisas. Como o liberalismo, a democracia liberal está alicerçada no capitalismo [...] acompanhando as vicissitudes e seguindo o destino da economia de mercado (VIEIRA, 1992, p. 70).

Dessa forma, a desigualdade social e a dominação de classe podem ser admitidas, desde que a igualdade da cidadania seja assegurada. Assim, a instituição do sufrágio universal é que vai igualar todas as pessoas, comprovando a igualdade da cidadania, mesmo que não exista igualdade social.

Outra característica da democracia liberal é a predominância do sistema partidário para se alcançar o poder político. Os direitos políticos se configuram, então, na possibilidade do indivíduo de participar enquanto eleitor ou membro do Estado. A participação popular se resume ao direito de votar e ser votado.

Essa idéia, além de ir de encontro ao núcleo original do conceito de “democracia”, também era contrária às idéias sustentadas por Jean-Jacques Rousseau.

Nesse contexto, podemos dizer que, mesmo considerando-se todas as contradições do modelo ateniense de democracia direta, boa parte dessa concepção foi resgatada por Rousseau, na medida em que este entendeu que a participação do cidadão é o meio de se garantir o autogoverno e a soberania popular.

Na concepção de Rousseau, a principal característica do cidadão é a sua prática participativa na vida política. Assim, participar das decisões é materializar o

autogoverno. Participando da vida política, o indivíduo consegue diferenciar os seus interesses privados dos interesses públicos.

Há comumente muita diferença entre a vontade de todos e a vontade geral. Esta se prende somente ao interesse comum; a outra, ao interesse privado e não passa de uma soma das vontades particulares. Quando se retiram, porém, dessas mesmas vontades, os excessos e as faltas que nela se destroem mutuamente, resta, como soma das diferenças, a vontade geral (ROUSSEAU, 1951, p.228).

O fundamental nessa concepção é compreender que, com base na participação, o cidadão passa a obedecer às decisões que foram tomadas. Logo, a participação comportaria uma dimensão educativa. O debate público sobre as questões que afetam diretamente a vida dos cidadãos seria a maneira pela qual cada indivíduo aprende a democracia. De forma direta, a participação familiarizaria o indivíduo com os procedimentos democráticos e o aprendizado das ações políticas democráticas. Nascimento (2005, p. 196) expressa bem o pensamento de Rousseau.

Um povo, portanto, só será livre quando tiver todas as condições de elaborar suas leis num clima de igualdade, de tal modo que a obediência a essas mesmas leis signifique, na verdade, uma submissão à deliberação de si mesmo e de cada cidadão, como partes do poder soberano. Isto é, uma submissão à vontade geral e não à vontade de um indivíduo em particular ou de um grupo de indivíduos.

Todavia, por mais que essa concepção venha ao encontro da idéia original do termo “democracia”, baseada na participação direta dos cidadãos na cena pública, é importante destacar as próprias considerações de Rousseau sobre certa impossibilidade da democracia direta em maior escala.

Rousseau [...] também estava convencido de que uma ‘verdadeira democracia jamais existiu nem existirá’, pois exige, acima de tudo, um Estado muito pequeno, ‘no qual seja fácil ao povo se unir’; em segundo lugar, ‘uma grande simplicidade de costumes’; além do mais, ‘uma grande igualdade de condições e fortunas’; por fim, ‘pouco ou nada de luxo’ (BOBBIO, 1994, p. 33).

Além de apresentar o problema do tamanho do Estado e do grande número de cidadãos, o autor ora considerado também salienta: “[...] não se pode imaginar que permaneça o povo continuamente em assembléia para ocupar-se dos negócios públicos” (ROUSSEAU, 1951, p. 90). É justamente nesse aspecto que surgem as

principais críticas à teoria clássica da democracia e a ideia da democracia representativa.

No final do século passado, contra a democracia, entendida exatamente em seu sentido tradicional de doutrina da soberania popular, se formulou uma crítica que pretendeu, ao contrário, fundar-se exclusivamente sobre a observação dos fatos [...]. [Segundo essa crítica] a soberania popular é um ideal-limite e jamais correspondeu ou poderá corresponder a uma realidade de fato, porque em qualquer regime político, qualquer que seja a ‘fórmula política’ sob a qual os governantes e seus ideólogos o representem, é sempre uma minoria de pessoas [...] aquela que detém o poder efetivo (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004, p. 325).

Schumpeter cunhou o modelo “democracia de equilíbrio” ou “elitista/pluralista”, que surge como uma crítica às teorias anteriormente apresentadas. Uma das críticas apontadas por Schumpeter a tais teorias diz respeito a certa desconfiança com relação à ideia de bem comum, que, para ele, reduzia e homogeneizava a noção de povo, não levando em conta a heterogeneidade de valores e interesses manifestos numa sociedade. De acordo com esse modelo, a democracia é entendida enquanto um método de produzir decisões políticas, através do qual o direito de tomar decisões se origina na competição pelos votos dos cidadãos, ou seja, “é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através da luta competitiva pelos votos da população” (SCHUMPETER, 1984, p. 336).

A obra *Capitalismo, socialismo e democracia*, de Schumpeter, publicada em 1942, teve grande impacto no período pós-Segunda Guerra Mundial, contribuindo para legitimar ideologicamente as “democracias” inglesa e norte-americana. Essa contribuição é expressa na referida obra:

Numa democracia, como já se disse, a função primária do eleitor é produzir o governo. Isso pode significar um conjunto completo de funcionários [...] a produção de um governo significa, na prática, decidir quem será a pessoa na liderança. [...] Apenas numa democracia o voto do eleitorado faz isso diretamente — nos Estados Unidos (SCHUMPETER, 1984, p. 341).

Para esse autor, a sua teoria resolveria os principais problemas da teoria clássica da democracia, que se baseava na proposição de que o povo tinha sempre uma opinião clara e racional sobre todas as questões que pudessem surgir no cenário político de uma sociedade. Para Schumpeter, o papel do povo é “produzir um governo, ou melhor, um corpo

intermediário que, por sua vez, produzirá um governo ou um executivo nacionais” (SCHUMPETER, 1984, p. 336).

Nessa concepção, a participação é expressa segundo um mecanismo de mercado, em que os indivíduos que votam são consumidores de bens políticos e os políticos são os empresários. Assim, o modelo schumpeteriano reduz a democracia ao governo de uma elite e a participação popular é expressa somente pelo voto, ou seja, a participação popular consiste em escolher entre os competidores, que se apresentam no mercado político como os mais qualificados para governar.

É importante observar que esse modelo apresenta uma visão restrita da capacidade política dos indivíduos das classes populares. Essa visão respaldava a idéia segundo a qual esses indivíduos não teriam condições de participar dos processos de tomada de decisão, já que as condições e vocações para essa atividade eram exclusivas dos grandes empresários, visto que essa prática fazia parte do seu cotidiano. Assim, diante da exclusão das classes populares da vida política no seu sentido mais amplo, é possível afirmar que, nesse modelo, a relação entre o Estado e a classe dominante define o alcance da democracia. Nesse modelo de democracia, o cidadão “é titular de direitos e liberdades em relação ao Estado e a outros particulares — mas permanece fora do âmbito estatal, não assumindo qualquer titularidade quanto às funções públicas” (BENEVIDES, 1994, p. 8).

Conseqüentemente, Schumpeter afirma que a democracia direta não é possível porque nem todos os membros da sociedade estão no mesmo patamar de desenvolvimento cultural. Existem os líderes e os seguidores; os que não estão interessados e os que são mal-informados. Segundo o autor, os objetivos da sociedade devem ser planejados pelos líderes — por uma elite que seja politicamente atuante, que possa se voltar ao estudo dos problemas sociais relevantes e seja capaz de compreendê-los (CARNOY, 1994).

Dentro desse debate, outros autores se propuseram problematizar o termo “democracia”, como foi o caso de Robert Dahl. Sua discussão converge com o modelo schumpeteriano, na medida em que concorda com a idéia segundo a qual a

sociedade é constituída por indivíduos consumidores de bens políticos. Além disso, advoga que esses indivíduos se associam em diferentes grupos a fim de potencializar formas de expressar e garantir os seus interesses. Esses grupos são denominados por Dahl de “grupos de interesses”, tendo como exemplos os sindicatos, os grupos religiosos e as associações comunitárias.

Dahl defende essa forma de democracia alegando que ela apresenta algumas conseqüências desejáveis para o desenvolvimento de uma sociedade. Primeiro, evitaria a tirania, visto que a presença dos grupos de interesses conteria a concentração de poder em uma elite fixa, e também controlaria a tirania dos próprios grupos de interesses, na medida em que estes competiriam entre si pelos bens políticos oferecidos pelas empresas que concorrem ao Estado. “O potencial da participação está relacionado à capacidade do grupo de interesse em mobilizar seus recursos de poder e de participar com vantagens do mercado competitivo de bens públicos” (SILVA, 2003, p. 15).

O modelo elitista/pluralista também garantiria aos cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não-democráticos não concedem e não podem conceder; asseguraria aos cidadãos uma liberdade individual mais ampla do que qualquer alternativa viável; ajudaria a proteger os interesses fundamentais das pessoas; proporcionaria uma oportunidade máxima para os indivíduos exercitarem a liberdade de autodeterminação — ou seja: viverem sob leis de sua própria escolha; promoveria um grau relativamente alto de igualdade política e, por fim, os países com governos democráticos tenderiam a ser mais prósperos que os países com governos menos democráticos (DAHL, 2001).

No entanto, para alcançar todas essas conseqüências positivas da democracia, tal como a entende Dahl, este autor ressalta a importância de algumas condições básicas para a existência de um regime politicamente democrático. Para ele, a democracia depende de noções mais amplas de igualdade e justiça. Para tanto, as eleições devem ser livres, justas e freqüentes, o sufrágio deve ser universal, os cidadãos devem ter o direito de se candidatar aos cargos eletivos e deve haver liberdade de expressão, informação e associação (DAHL, 2001).

O aspecto da igualdade política, dentro dessa perspectiva, pode ser resumido na forma do sufrágio universal, que permite a consideração de todas as preferências individuais, visto que cada indivíduo corresponde a um voto.

De acordo com a concepção de democracia formulada por Dahl, para decidir no âmbito do processo democrático, ou seja, para votar, é necessário que todos tenham acesso à educação, à informação e à discussão pública. Isso requer que sejam oferecidas oportunidades iguais e adequadas para que cada indivíduo possa descobrir e avaliar, em tempo hábil, quais são as suas preferências em relação ao resultado final da decisão (COSTA, 2002). Desse modo, somente as pessoas que tenham um claro conhecimento das questões políticas podem participar do processo decisório dentro do grupo. Assim, os grupos de interesses só poderão opinar sobre os assuntos acerca dos quais tenham um bom entendimento e neles interferir, delegando, com seu voto, o poder de decisão para outros mais capacitados. Nas palavras de Dahl (2001, p. 84), essa questão fica evidente: “certamente não podemos pressupor que todas as pessoas sejam invariavelmente os melhores juízes de seus próprios interesses”.

Dessa forma, o modelo elitista/pluralista proposto por Schumpeter e por Dahl tem como base a democracia representativa, que se apresenta como única forma viável diante da impossibilidade de todos os cidadãos participarem efetivamente da vida política de um país. Essa impossibilidade se faz devido ao grande número ou à grande dispersão geográfica de indivíduos numa nação, e a única solução viável para essa impossibilidade é que os indivíduos elejam seus funcionários mais importantes. “A lei do tempo e dos números: quanto mais cidadãos uma unidade democrática contém, menos esses cidadãos podem participar diretamente das decisões do governo e mais eles têm que delegar a outros essa autoridade” (DAHL, 2001, p. 125). Assim, o voto se apresenta como a maior e melhor possibilidade de todos os indivíduos se manifestarem.

Para Dahl, é visível a relação entre o desenvolvimento da democracia e a existência de uma economia capitalista de mercado. Dahl afirma que, nessas sociedades, nas quais a economia é predominantemente de mercado, a democracia tem melhores condições para se ampliar. Nessa lógica, o “capitalismo de mercado” é o condutor do

desenvolvimento econômico e este, conseqüentemente, é favorável à democracia. Nessa perspectiva, o desenvolvimento econômico beneficia a todos, na medida em que contribui para a redução da pobreza e a melhoria dos padrões de vida dos indivíduos. Além disso, o desenvolvimento econômico gera excedentes que possibilitam o investimento estatal em áreas como a educação, contribuindo, assim, para a promoção da cidadania “instruída e educada” (DAHL, 2001).

O capitalismo de mercado também é favorável à democracia por suas conseqüências sociais e políticas. Ele cria um grande trato intermediário de proprietários que normalmente buscam a educação, a autonomia, a liberdade pessoal, direitos de propriedade, a regra da lei e a participação no governo. As classes médias, como Aristóteles indicou, são os aliados naturais das idéias e das instituições democráticas. Por fim, talvez o mais importante: descentralizando muitas decisões econômicas a indivíduos e a firmas relativamente independentes, uma economia capitalista de mercado evita a necessidade de um governo central forte e mesmo autoritário (DAHL, 2001, p. 185).

Não obstante, esta concepção mercadológica do processo democrático, pautada na competição e no individualismo, e que se materializa na relação de oferta e procura entre políticos-empresários e cidadãos-consumidores, tem recebido inúmeras críticas.

Macpherson (1978) tece uma série de questionamentos ao modelo anteriormente descrito. Para ele, o único nome que definiria com clareza o modelo schumpeteriano deveria combinar os termos equilíbrio, elitista e pluralista. Primeiro, porque o modelo tenta mostrar um possível equilíbrio entre a procura e a oferta de bens políticos. Segundo, porque confere o papel de condutor da política a grupos auto-escolhidos de dirigentes e, por fim, porque parte do pressuposto de que a sociedade a que se deve adequar um sistema político democrático é uma sociedade plural, formada por indivíduos com muitos interesses, que os levam, ora a associarem-se a um grupo, ora a outro (MACPHERSON, 1978).

Macpherson aponta dois grandes suportes do ‘modelo’: o pressuposto de que as demandas da cidadania são um dado fixo ou fixável e que, para manter a ‘funcionalidade’ do sistema, é estimulada a apatia política dos cidadãos, apatia reforçada pelas desigualdades econômicas e sociais que deixam nas mãos da elite econômica todo o poder político. Finalmente, o ‘modelo’ se apóia (ou cria-a) na ilusão da soberania do consumidor quando, numa economia oligopólica, o mercado produz e controla as demandas. Na base do modelo político encontra-se o modelo econômico keynesiano, da intervenção e parceria estatal, com a ‘finura’ de seus artifícios a tornar a ordem capitalista invulnerável (CHAUÍ, 2003, p. 139).

Analisando mais detidamente o modelo elitista de democracia, podemos apontar as as considerações que se seguem. O próprio princípio da igualdade de condições é incompatível com o modo de produção capitalista, visto, por exemplo, que os partidos políticos possuem quantias diferenciadas de recursos para financiar suas campanhas, o que pode fazer com que o partido que detenha mais recursos exerça maior pressão na decisão do eleitor-consumidor. Além disso, numa sociedade capitalista, os partidos que não questionam a própria manutenção do capitalismo tendem a contar com mais apoio em termos de recursos financeiros, os quais, por sua vez, estão majoritariamente nas mãos daqueles que mais se beneficiam com essa forma de organização social.

O fato de delegar a função de liderança apenas para os membros da elite evidencia a opinião negativa de Schumpeter em relação às capacidades políticas das classes populares. Assim, a possibilidade de participação se torna algo meritocrático, que envolve, no âmbito da liderança, apenas aqueles indivíduos que conseguiram desenvolver as suas capacidades e aproveitaram as oportunidades oferecidas pelo mercado político. O ponto central do alcance da participação política está no indivíduo e não nos processos estruturais que influenciam, em larga medida, as ações de dominação ou autonomia política.

Isso significa dizer que, de acordo com tal ponto de vista, os indivíduos pertencentes às classes não-detentoras dos meios de produção demonstram certa incapacidade para as atividades pertinentes à administração pública (MACPHERSON, 1978).

Nesse contexto, Macpherson propõe um novo sentido para o termo “democracia” — por ele denominado democracia participativa. Esse modelo foi pensado a partir do cenário de mobilizações políticas que manifestavam, na década de 60, o descontentamento com os regimes do Leste Europeu. Nesse período, a palavra de ordem era a luta por maior participação política na definição das agendas públicas.

O modelo de funcionamento da democracia participativa exigiria a democracia direta na base e uma estrutura representativa nos outros níveis. Desse modo, os teóricos dessa modalidade de democracia apontaram a necessidade de um conjunto de

condições sociais que seriam indispensáveis para a viabilização dessa forma de democracia.

Primeiro, seria necessária uma mudança cultural no pensamento e nas práticas políticas. Os indivíduos deveriam superar a visão de meros eleitores-consumidores e se enxergar enquanto cidadãos capazes de decidir e usufruir das suas decisões. Também seria preciso resolver o problema da desigualdade social e econômica, visto que a existência dessas desigualdades impossibilitaria a participação político-partidária e manteria a ordem vigente. Desse modo, é pertinente estimular formas mais ampliadas de participação política dos cidadãos, como a criação de associações de moradores, conselhos de trabalhadores, mobilizações por melhorias na qualidade de vida etc. Por fim, apresenta-se como condição fundamental para a prática da democracia participativa reconhecer as conseqüências negativas do capitalismo e os danos gerados pela não-participação política (MACPHERSON, 1978).

Portanto, a democracia participativa se estruturaria na forma piramidal, com democracia direta na base e democracia por representação em cada nível situado acima da base.

Assim, começaríamos com a democracia direta ao [sic] nível de fábrica ou vizinhança — discussão concreta face a face e decisão por consenso majoritário, e eleição de delegados que formariam uma comissão no nível mais próximo seguinte, digamos, um bairro urbano ou subúrbio ou redondezas. [...] Assim, prosseguiria até o vértice da pirâmide, que seria um conselho nacional, e conselhos locais e regionais para questões próprias desses segmentos territoriais. [...] O que é necessário, em cada estágio, para tornar democrático o sistema, é que os encarregados das decisões e formulação dos problemas, eleitos desde os níveis inferiores, sejam responsabilizados em relação àqueles que os elegeram sob pena de não reeleição (MACPHERSON, 1978, p. 110).

Ao propor uma nova concepção de democracia, Macpherson pretende apresentá-la como uma possível alternativa tanto aos modelos liberais (visão mercadológica do processo participativo) quanto ao modelo marxista (de uma nova sociedade sem classes). Na verdade, pretendia mostrar que uma democracia que envolvesse a participação das classes populares, combinando a participação direta com instrumentos da democracia representativa, era possível no interior das sociedades capitalistas. No entanto, é preciso ressaltar que, de acordo com esse autor, é

necessário reconhecer as conseqüências negativas do capitalismo, Assim, a democracia participativa poderia ser pensada como um fator que, ainda que em conjunto com outros, poderia levar a outra forma de organização social.

Além disso, o mesmo autor destaca que a idéia de democracia participativa pressupõe o aumento da eficácia política e se apresenta como prática educativa, em que o desenvolvimento humano será possível através da atuação nos processos participativos.

Pateman (1992), ao estudar os mecanismos de participação no espaço de trabalho e suas articulações com a política nacional, concluiu que a participação desenvolve atitudes de cooperação, comprometimento e integração. “Em sua análise está presente a concepção de participação como prática educativa, por meio do qual se formam ‘cidadãos’ voltados para os interesses coletivos e para os assuntos da política nacional” (SILVA, 2003, p. 19).

Sendo educativa a participação, ela seria capaz de estimular um processo de superação cultural da visão cidadão-consumidor e se apresentaria como peça-chave para romper com a dominação socioeconômica. A prática participativa inaugura, de acordo com Macpherson, um novo contexto caracterizado pela vinculação direta entre participação cidadã, mudança de consciência política e redução das desigualdades sociais.

A seguir, utilizo-me de Chauí (2003) para tecer uma síntese do modelo proposto por Macpherson.

De forma resumida, podemos dizer que, nesse modelo, o poder dos dirigentes se torna legítimo pelo fato de as bases serem consultadas periodicamente, sendo enfatizadas as vontades das maiorias. As condições requeridas são a cidadania e a eleição. O processo eleitoral pressupõe a competição entre os diversos indivíduos, partidos, grupos e as diversas posições. Aqui, a condição postulada é a existência de associações. A competição eleitoral requer liberdade de opinião e publicização dessas opiniões, sendo condição primordial a existência de uma opinião pública como fator de criação da vontade geral. A consulta periódica às bases garante a

expressão das minorias e o respeito às decisões da maioria, o que protege a democracia contra o risco de manutenção de um único grupo no poder.

No modelo da democracia participativa, é fundamental a existência de divisões (maioria/minoria) e de parlamentos. O judiciário, neste caso, é a potência política que viabiliza a integridade dos cidadãos diante dos governantes e, ainda, protege o sistema de uma possível tirania, sendo a constituição a lei máxima, à qual todos estão submetidos. As condições primordiais são a existência dos direitos público e privado, a lei como defesa contra a tirania e a favor da liberdade dos cidadãos.

Não obstante, deve-se ressaltar que o conteúdo liberal da participação política das classes populares se mantém ainda que nas propostas de democracia participativa, visto que não ocorrem mudanças significativas nos modos de entender o indivíduo — que continua sendo o consumidor de bens públicos — e as próprias desigualdades sociais, que continuam sendo naturalizadas.

A democracia participativa inova ao ampliar os espaços de atuação para além da escolha do governo e ao colocar na agenda política formas de autogestão ou de democracia direta, mas conserva o interesse de controle. De certa forma, não rompe com a noção de que a política deve ser para os 'especialistas' ou de que as classes populares só estão aptas a participar se forem 'educadas' de modo a não oferecer riscos ao poder das classes dominantes (SILVA, 2003, p. 20).

No entanto, novas influências vão ampliar a arena de discussão sobre a democracia liberal. Habermas apresenta um significado de democracia em que os cidadãos são considerados capazes de formar juízos através da assimilação de informações e do debate entre diversas visões de mundo. Esse modelo de democracia, chamado democracia deliberativa, pressupõe um processo de comunicação dialógica entre indivíduos de condições sociais mais ou menos iguais que se reúnem para formar, através da argumentação e do debate, uma vontade coletiva.

[...] a democracia deliberativa advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da

autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica do poder tradicional (LUCHMANN, 2002, p. 2).

Logo, a constituição de um espaço público para decidir as questões relativas à coletividade, em que todos possam participar, também é uma questão que permeia a obra de Jürgen Habermas.

Habermas (1984) considera a esfera pública o espaço capaz de propiciar a concretização dessa forma de democracia. Esse espaço envolveria os mais diversos atores, cada qual defendendo os seus mais diversos interesses. Assim, de acordo com o autor, a esfera pública seria a instância máxima de deliberação e legitimação do poder político.

É importante pontuar que o conceito de esfera pública, na obra de Habermas, toma por base a ascensão da burguesia, expressando a idéia de um espaço de mediação entre a esfera privada (restrita aos interesses da burguesia) e o poder público (HABERMAS, 1984).

Entretanto, em estudos posteriores, Habermas amplia o campo de influência do seu conceito, afirmando que qualquer tema de interesse público, quer seja da burguesia, ou de outros grupos, como a classe operária, precisa ser condicionado ao debate coletivo. Assim, seria possível transformar vontades individuais ou de grupos em vontade geral, e essa vontade geral deveria ser construída de modo racional. Aqui, o elemento determinante é o argumento racional e não a coerção, ou o poder.

A democracia deliberativa se materializaria em uma associação governada através da discussão e da deliberação pública de seus membros. Isso quer dizer que um ponto central da democracia deliberativa, enquanto possibilidade de soberania dos cidadãos, se refere ao ideal de justificação do exercício do poder político de forma coletiva a partir da discussão ampliada entre indivíduos livres e iguais. Assim, para o exercício da democracia deliberativa, é fundamental a criação de espaços institucionalizados que possibilitem a discussão coletiva e pública, visando deliberar sobre o interesse da coletividade, sendo de responsabilidade desses

cidadãos reunidos decidir, a partir do processo cooperativo e dialógico, sobre as questões prioritárias, realizando a co-gestão das políticas públicas.

A concepção formal de democracia deliberativa é dada por cinco proposições: a associação é permanente; seus membros compartilham a visão de que as regras de sua associação garantem um padrão legítimo de deliberação e escolha, conseqüentemente compartilham do compromisso de agir e deliberar dentro dos limites institucionais cujas normas foram aceitas através da discussão e argumentação razoável; a livre deliberação entre iguais é a base da legitimidade; a democracia deliberativa é pluralista no sentido de que seus membros têm preferências, convicções e ideais diversos em relação à sua vida privada (COSTA, 2002, p. 107).

Assim sendo, Cohen (1999) estabelece três princípios básicos para o exercício da livre discussão racional entre cidadãos iguais. Primeiro, o princípio da inclusão deliberativa, caracterizado pela idéia segundo a qual todos os cidadãos são detentores dos mesmos direitos, independentemente de sua posição social, política, religiosa, cultural e econômica. Segundo, o princípio do bem comum, que se refere à possibilidade de um consenso coletivo acerca das questões sociais prioritárias. E, por fim, o princípio da participação, aqui entendida pela garantia de direitos iguais de participação, envolvendo o direito de votar, de se associar, de se expressar politicamente, de ser eleito para um posto público, e pela garantia de oportunidades iguais para o exercício da participação política.

A articulação desses princípios proporciona, de acordo com Cohen (1999), uma concepção de democracia deliberativa que combina processos com resultados, e que faz as expressões “pelo povo” e “para o povo”, próprias do ideal de democracia, de fato terem sentido.

Por fim, é importante ressaltar a vinculação dos modelos de democracia apresentados com a estrutura econômica do modo de produção capitalista.

A concentração do poder econômico e o desenvolvimento de novos tipos de organizações políticas, como resposta a isso, têm suscitado sérias questões sobre o significado da democracia nas sociedades capitalistas, tanto nas sociedades avançadas como no Terceiro Mundo. Qual é a relação dos aparatos do Estado com os cidadãos que eles supostamente representam? (CARNOY, 1994, p. 60).

Compreender essa questão exige o entendimento da origem liberal do Estado Moderno, através de um suposto contrato social entre os homens.<sup>11</sup> Compreender os modelos de democracia descritos requer o esforço de enxergar o Estado como uma esfera neutra e acima das classes sociais fundamentais da sociedade capitalista. Os adeptos da democracia liberal advogam a imagem de um Estado a serviço do povo, responsável por garantir o bem comum.

Desse modo, será a contribuição da teoria marxista que nos possibilitará uma crítica mais consistente aos modelos liberais de democracia.

Antes de abordar essa teoria — o que é feito a seguir —, é importante ressaltar que a categoria “democracia” desperta grande polêmica e apresenta diferentes visões e questões em suas produções teóricas, inclusive no campo marxista.

[...] nas suas diferentes versões, o ideal democrático representa um elemento integrante e necessário, mas não constitutivo. Integrante porque uma das metas que se propuseram os teóricos do socialismo foi o reforço da base popular do Estado. Necessário, porque sem este reforço não seria jamais alcançada aquela profunda transformação da sociedade que os socialistas das diversas correntes sempre tiveram como perspectiva. Por outro lado, o ideal democrático não é constitutivo do socialismo, porque a essência do socialismo sempre foi a

---

<sup>11</sup> Cf. GRUPPI, (1980).

idéia de revolução das relações econômicas e não apenas das relações políticas, da emancipação social, como disse Marx, e não apenas da emancipação política do homem (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004, p. 324).

Dessa forma, antes de qualquer discussão, é importante ressaltar o caráter classista da origem do Estado Moderno, conforme nos aponta o legado marxista.<sup>12</sup> O Estado capitalista não aparece, na teoria marxista, como uma força exterior à sociedade, tampouco como a realidade da idéia da moral, como pretendia Hegel. É um produto da sociedade capitalista dividida em classes antagônicas.

Mas, para que essas classes antagônicas, com interesses antagônicos, contrários, não se entrededorassem e não devorassem a sociedade numa luta estéril, sentiu-se a necessidade de uma força que se colocasse aparentemente acima da sociedade, com o fim de atenuar o conflito nos limites da ‘ordem’. Essa força que sai da sociedade, ficando, porém, por cima dela e dela se afastando cada vez mais, é o Estado (LENIN, 1980, p. 225).

É comum a Marx, Engels e Lenin a visão de Estado — no capitalismo — como um instrumento de dominação pela classe burguesa, que defende não o interesse universal, mas, sim, os interesses dessa classe determinada, na tentativa de reproduzir as relações de produção próprias do capitalismo. Assim, de acordo com esse conceito “restrito” de Estado, este é concebido como um “comitê executivo da burguesia”, sendo necessário apenas numa sociedade de classes. Dessa forma, numa sociedade sem classes, essa dominação seria desnecessária, sendo desnecessária, portanto, a própria existência do Estado. “A democracia,

---

<sup>12</sup> A natureza de classe do Estado é identificada em todos os teóricos marxistas, inclusive naqueles que, como Gramsci, ampliaram dialeticamente a concepção de Estado, proposta inicialmente por Marx e Engels, enxergando-o não apenas como um instrumento de dominação pela classe dominante, mas também enquanto um espaço de luta pela contra-hegemonia.

em uma sociedade comunista, seria parte da ausência de classes (igualdade) da sociedade” (CARNOY, 1994, p.195).

O ponto de partida para essa compreensão está em Marx e Engels no período 1843-1850. Marx demonstra que a origem do Estado está nas relações sociais concretas e, diferentemente de Hegel, que concebe o Estado como a esfera da universalização dos interesses, Marx aponta que essa esfera resulta da divisão da sociedade em classes opostas. Assim, o Estado, no capitalismo, passa a ser definido como um instrumento de dominação da classe burguesa, que defende não o interesse universal, mas, sim, os interesses de uma classe determinada.

Desse modo, é em *O manifesto comunista*, publicado em 1848, que Marx e Engels apresentam a essência daquele que, posteriormente, será conhecido como conceito restrito do Estado, sendo este entendido como um “comitê da burguesia” para a opressão da classe proletária, e no qual o domínio seria exercido fundamentalmente através da coerção.

As palavras de Coutinho (1996, p. 19) deixam clara a concepção de Estado de classe sintetizado por Marx:

[...] o Estado deixa então de lhe aparecer apenas como a encarnação *formal e alienada* do suposto interesse universal, passando a ser visto como um organismo que exerce uma função precisa: garantindo a propriedade privada, o Estado assegura e reproduz a divisão da sociedade de classes (ou seja, conserva a ‘sociedade civil’) e, desse modo, garante a dominação dos proprietários dos meios de produção sobre os trabalhadores diretos.

Marx e Engels sustentam que o Estado resulta da divisão da sociedade em classes antagônicas; logo, a divisão societária é pressuposto para a existência do Estado. De acordo com esses clássicos, a esfera estatal tem o papel de reproduzir essa divisão, fazendo com que os interesses burgueses dominantes sejam aceitos como interesses gerais da sociedade. Isso é

possível devido ao monopólio legal da violência nas mãos do Estado. Repressão e coerção possibilitam a manutenção do Estado como um instrumento de dominação pela burguesia.

Reafirmando essa concepção, Lenin não reconhece a possibilidade de nenhum aparelho ou instituição do capitalismo permanecer na nova sociedade. Quando muito, a democracia seria apenas uma etapa no caminho para o socialismo, algo que deveria ser eliminado no momento em que se instaura a “ditadura do proletariado”. É importante deixar claro que, para Lênin, não há uma contraposição mecânica entre democracia e ditadura: para ele, a democracia burguesa é sempre uma ditadura da burguesia sobre o proletariado e, por sua vez, a “ditadura do proletariado”, embora se constitua numa ditadura sobre a burguesia que acaba de perder o poder, é, *para a classe que então ascende ao poder*, essencialmente democrática.

Assim, a passagem para o socialismo exige a destruição do velho aparelho de Estado.

Nesse contexto, é possível observar certa contradição conceitual no debate sobre democracia política desenvolvida pelos leninistas, visto que a política de transição do capitalismo ao socialismo não é muito clara, exceto no que se refere à extinção da classe burguesa como força social e a conseqüente extinção do Estado burguês (CARNOY, 1994).

Contrária à posição leninista, Rosa Luxemburgo (1961) acredita que alguns elementos do Estado de classe, como a liberdade de expressão, liberdade de imprensa e alguns aspectos da democracia burguesa, poderiam se manter na sociedade sem classes. Para Rosa Luxemburgo, a questão não era rejeitar a democracia, mas, sim, atribuir-lhe um conteúdo social novo (COUTINHO, 2000).

Decerto, muitas das liberdades democráticas em sua forma moderna (o reconhecimento dos direitos civis, o princípio da soberania popular etc.) tiveram nas revoluções burguesas — ou, mais concretamente, nos amplos movimentos populares do Terceiro Estado contra o despotismo absolutista — as condições históricas de sua gênese; e outras tantas (como o

direito de associação, o sufrágio universal e igual etc.), embora conquistadas pelas lutas populares em oposição à burguesia, puderam se desenvolver e consolidar no quadro da ordem capitalista. Para o materialismo histórico, contudo, não existe mecânica entre *gênese* e *validade* (COUTINHO, 2000, p. 21).

É importante destacar que, já em 1895, depois da morte de Marx, Engels começa a teorizar sobre um processo de ampliação da teoria do Estado.

[...] Engels vê agora que a dominação de classe não se manifesta apenas através da coerção (como ‘poder opressivo’), mas resulta também de mecanismos de legitimação que asseguram um consenso (resulta também de um ‘pacto’, de um ‘contrato’) (COUTINHO, 1985, p. 28).

Essa ampliação da concepção de Estado só é possível a Engels mediante as crescentes transformações da sociedade de sua época.

Utilizando tão eficazmente o sufrágio universal, o proletariado praticara um método de luta inteiramente novo que se desenvolve com rapidez. [...] Participou-se das eleições para as diversas dietas, conselhos municipais e juntas de trabalho, disputando-se com a burguesia cada posto em cuja designação do titular participava uma parcela suficiente do proletariado. Ocorreu, então, que a burguesia e o governo chegaram a ter mais medo da atuação legal que da atuação ilegal do partido operário, mais temor aos êxitos das eleições que aos êxitos da rebelião (ENGELS, 1980, p. 102).

É com essa nova possibilidade do consenso que o Estado deixa de ser concebido somente como um poder organizado a favor da burguesia. Muito embora os interesses estatais ainda sejam grandemente — e, mesmo, predominantemente — articulados aos interesses burgueses, Engels começa a observar o nascimento de instituições originárias das lutas operárias (como é o caso dos partidos políticos de massa) no âmago do Estado, capazes de assegurarem uma mudança no papel deste último.

Esse caráter consensual preconizado por Engels aponta, ainda que primariamente, para a ampliação do conceito de Estado, melhor sistematizado por Gramsci.

Conforme Coutinho (1989, p. 74), “Gramsci não inverte nem nega as descobertas essenciais de Marx, mas ‘apenas’ as enriquece, amplia e concretiza, no quadro de uma aceitação plena do materialismo histórico”.

Não obstante, é preciso pontuar que tanto Marx e Engels quanto Lenin viveram em uma época de ínfima participação política popular, na qual as forças operárias agiam na clandestinidade frente à ordem burguesa vigente, o que é fundamental para se compreender sua concepção restrita de Estado.

Gramsci, ao contrário, desenvolve seus estudos num momento histórico e num espaço geográfico onde já se percebe uma maior socialização da participação na vida política e no interior do Estado. Nesse momento,

[...] a luta política já não mais se trava entre, por um lado, burocracias administrativas e policial-militares que monopolizam o aparelho de Estado e, por outro, exíguas seitas conspirativas que falam em nome das classes subalternas; nem tem como cenário principal os parlamentos representativos apenas de uma escassa minoria de eleitores proprietários. A esfera política ‘restrita’ que era própria dos Estados oligárquicos, tanto autoritários como liberais, cede progressivamente lugar a uma nova esfera pública ‘ampliada’, caracterizada pelo crescente protagonismo de amplas organizações de massa. É a percepção dessa socialização da política que permite a Gramsci elaborar uma teoria marxista *ampliada* do Estado. Mas, cabe lembrar que se trata de uma ampliação *dialética*: os novos elementos aduzidos por Gramsci não eliminam o núcleo fundamental da teoria

‘restrita’ de Marx, Engels e Lênin (ou seja, o caráter de classe e o *momento* repressivo de todo poder de Estado), mas o *repõem* e *transfiguram* ao *desenvolvê-lo* através do acréscimo de novas determinações (COUTINHO, 1985, p. 58-59)

Na obra de Gramsci, destaca-se a noção de hegemonia. Portelli (1977) ressalta que, antes dos *Cardenos do Cárcere*, essa noção era praticamente deixada de lado na literatura marxista. “Gramsci compreendeu que o domínio de uma classe sobre a outra não depende apenas do seu poder econômico ou da força física mas principalmente de persuadir a classe dominada a compartilhar dos valores sociais, culturais e morais da dominante” (JOLL, 1977, p. 8). Isso significa que uma classe poderá estabelecer a sua liderança intelectual e moral antes mesmo de deter o poder político.

A luta pela hegemonia não será realizada apenas no nível das esferas econômica e política, mas se travará também no nível da instância cultural. A elevação cultural das massas é extremamente importante para que elas possam libertar-se da pressão ideológica das velhas classes dirigentes e assumir a direção político-ideológica. Pode-se dizer que, quando Gramsci fala da hegemonia como direção intelectual e moral, afirma que esta direção possui um aspecto cultural que manifesta a capacidade de alcançar o consenso e de estabelecer uma base social. A conquista da hegemonia se dá no âmbito da correlação de forças sociais, políticas e militares, ou seja, se dá no processo de relação entre estrutura e superestrutura, objetividade e subjetividade, singularidade e universalidade (SIMIONATTO, 1999).

O aspecto cultural da hegemonia não indica uma primazia superestrutural. A concepção de hegemonia remete à dialética das relações entre infra-estrutura e superestrutura, às formas de movimento do bloco histórico. Dessa forma, é no âmbito da sociedade civil que as classes objetivam exercer sua hegemonia, buscando formar alianças que possibilitem a materialização dos seus projetos através da direção e do consenso. Entretanto, mesmo destacando a importância da direção cultural e ideológica, Gramsci não se afasta da base classista de tal direção:

“Se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo essencial da atividade econômica” (GRAMSCI, 1966, p. 31).

O conceito-chave para compreendermos o pensamento político de Gramsci será o de sociedade civil. Esse autor inova e amplia a interpretação de Marx,<sup>13</sup> na medida que entende que a sociedade civil:

[...] ‘é o espaço onde se organizam os interesses em confronto, é o lugar onde se tornam conscientes os conflitos e as contradições’. [...] Em outros termos, a sociedade civil compreende o conjunto de relações sociais que engloba o devir concreto da vida cotidiana, da vida em sociedade, o emaranhado das instituições e ideologias nas quais as relações se cultivam e se organizam (SIMIONATTO, 1999, p. 66).

Todavia, deve-se destacar que Gramsci não se afastou do seu pressuposto marxista e continuou mantendo na base econômica o fator decisivo do processo histórico, considerando que infra-estrutura e superestrutura não são esferas independentes, mas, que na verdade, se relacionam dialeticamente. Assim, não é possível afirmar que exista uma posição dualista e maniqueísta entre sociedade civil e Estado, no sentido de que a sociedade civil estaria permeada de valores positivos e o Estado encarnaria os valores negativos da sociedade. A sociedade civil localiza-se na superestrutura, mas sofre determinações da infra-estrutura e, portanto, está dialeticamente vinculada ao Estado e até mesmo ao mercado.

Coutinho (1985, p. 60) sintetiza as concepções de sociedade civil e sociedade política em Gramsci. A sociedade civil,

[...] designa um momento ou esfera da ‘superestrutura’. Designa o conjunto das instituições responsáveis pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos, de ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico, etc.

---

<sup>13</sup> A sociedade civil é considerada por Marx como o conjunto da estrutura econômica e social de um determinado período histórico (SIMIONATTO, 1999, p. 66).

Já a concepção de sociedade política “[...] designa precisamente o conjunto de aparelhos através dos quais a classe dominante detém e exerce o monopólio legal ou de fato da violência; trata-se assim dos aparelhos coercitivos do Estado” (COUTINHO, 1985, p. 60).

O aparelho de coerção estatal assegura ‘legalmente’ a disciplina dos grupos que não consentem nem ativa nem passivamente, mas que é constituído por toda a sociedade, na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais fracassa o consenso espontâneo (GRAMSCI, 2002, p. 1519).

Mesmo concedendo um tratamento relativamente autônomo para a sociedade civil e a sociedade política no que diz respeito as suas funções e materialidade, Gramsci também se preocupa em apresentar um momento unitário entre ambas, como veremos adiante.

Ambas as esferas (sociedade civil e sociedade política) podem manter ou modificar uma determinada ordem econômico-social, servindo aos interesses de uma também determinada classe social.

A discrepância entre as duas esferas está na maneira pela qual cada uma mantém ou modifica determinada ordem, promovendo ações transformadoras ou conservadoras.

No âmbito da ‘sociedade civil’, as classes buscam exercer sua *hegemonia*, ou seja, buscam ganhar aliados para os seus projetos através da *direção* e do *consenso*. Por meio da ‘sociedade política’ – que Gramsci também chama de ‘Estado em sentido estrito’ ou, simplesmente, de ‘Estado-coerção’ — ao contrário, exerce-se sempre uma ‘ditadura’, ou, mais precisamente, uma *dominação* fundada na coerção (COUTINHO, 1985, p. 61).

Não obstante, além dessa diferença funcional, sociedade política e sociedade civil também possuem uma materialidade particular, pois a “sociedade política” se apoiará nos “aparelhos coercitivos do Estado”, nos quais o controle se expressa pelas burocracias executivas e policial-militar, enquanto que a “sociedade civil” terá como base os “aparelhos privados de hegemonia”, ou seja, estruturas coletivas organizadas que detêm certa autonomia em relação à “sociedade política”.

Em outras palavras: a necessidade de conquistar o consenso ativo e organizado como base para a dominação — uma necessidade gerada pela ampliação da socialização da política — criou e/ ou renovou determinadas objetivações ou instituições sociais, que passaram a funcionar como portadores materiais específicos (com estrutura e legalidade próprias) das relações sociais de hegemonia. E é essa independência material — ao mesmo tempo base e resultado da autonomia relativa assumida agora pela figura social da hegemonia — que funda ontologicamente a sociedade civil como uma esfera própria, dotada de legalidade própria, e que funciona como mediação necessária entre a estrutura econômica e o Estado-coerção (COUTINHO, 1989, p. 78).

Embora traçando essas importantes diferenciações quanto à funcionalidade e à materialidade da sociedade política e da sociedade civil, Gramsci se preocupa também em mostrar que ambas apresentam um momento unitário.

E, em outro local, ele [Gramsci] explicita melhor ainda a dialética (unidade na diversidade) entre sociedade política e sociedade civil. ‘A *supremacia* de um grupo social se manifesta de dois modos, como ‘domínio’ e como ‘direção intelectual e moral’. Um grupo social é dominante dos grupos adversários que tende a ‘liquidar’ ou submeter também mediante força armada, e é dirigente dos grupos afins ou aliados. Nesse texto, o termo *supremacia* designa o momento sintético que unifica (sem homogeneizar) a *hegemonia* e a *dominação*, o *consenso* e a *coerção*, a *direção* e a *ditadura*’ (COUTINHO, 1989, p. 78).

Esse momento unitário mostra uma certa inter-relação dialética entre sociedade civil e sociedade política. É correto afirmar que esta relação ocorre especialmente em períodos de crise, nos quais o Estado pode se utilizar da força para manter a ordem, como também pode se utilizar dos aparelhos privados de hegemonia na tentativa de obter o consenso e legitimar os seus atos.

Esta cisão pode ser superada, dando lugar a uma unidade intelectual moral. A passagem progressiva do governo econômico ao governo político, ou seja, a passagem de um Estado de forma econômico-corporativa ao Estado integral passa pelas formas do exercício da hegemonia, pela formação de uma nova consciência e pela perspectiva de “extinção e dissolução do Estado na sociedade regulada” (GRAMSCI, 2002).

Partindo das considerações precedentes, é possível afirmar que Gramsci define o Estado como sociedade política + sociedade civil, ou seja, o Estado é uma “hegemonia revestida de

coerção”. Pensar o Estado em seu sentido amplo nos remete à compreensão de que o Estado não é uma esfera impermeável às lutas de classes, mas é atravessado por elas.

Gramsci considera que essas tendências que unificam sem homogeneizar hegemonia e dominação, ou consenso e coerção, existem em qualquer forma de Estado moderno. O que vai diferir é o caráter mais consensual ou mais coercitivo existente em cada formação econômico-social. Esse caráter vai depender, sobretudo, do grau de autonomia existente entre sociedade política e sociedade civil.

Isso posto, faz-se necessário abordar, em suas linhas gerais, os conceitos de Ocidente e Oriente, tal como foram cunhados por Gramsci.

Gramsci apresenta dois tipos de sociedade: as orientais e as ocidentais, concepções que não estão vinculadas ao aspecto geográfico, mas a diferenciações sócio-históricas, indicando diferentes tipos de formações sociais nas suas dimensões políticas, econômicas e culturais. As sociedades denominadas orientais caracterizam-se por apresentar o Estado em sua forma restrita, e nelas a sociedade civil ainda não se fortaleceu e se encontra bastante atrelada à sociedade política, apresentando-se de forma “gelatinosa e primitiva”. Por outro lado, as sociedades nomeadas ocidentais demonstram certa estabilidade na relação entre o Estado e a sociedade civil, esta se caracterizando por ser forte e relativamente autônoma em relação à sociedade política. Nesse caso, o Estado que se apresenta é aquele de caráter amplo.

Nas formações orientais, o que está em jogo é a conquista imediata do Estado. Nesse tipo de formação, a luta de classes assume, em seu momento decisivo, o caráter de ataque frontal ao poder, ou seja, uma ‘guerra de movimento’. No Ocidente, tal processo se daria, segundo a visão gramsciana, de maneira inversa. O embate deve acontecer em torno da conquista da hegemonia, que corresponde à sociedade civil. Este processo, denominada por Gramsci de ‘guerra de posição’, encerra em si um processo de luta para a conquista da direção político-ideológica e do consenso dos setores mais expressivos da população, como caminho para a conquista e conservação do poder. A ‘guerra de posição’ supõe o consenso ativo, ou seja, organizado e participativo. Gramsci irá apontar que a expansão da hegemonia das classes populares implica a conquista progressiva de posições, através de um processo gradual que

possibilitará a alteração da correlação de forças e terminará por impor a ascensão do novo bloco hegemônico (SIMIONATTO, 1999).

Diante dessa argumentação de Gramsci, torna-se evidente a possibilidade de uma classe que ainda não detém a dominação no plano político já deter a hegemonia no plano ideológico.

Essa possibilidade era negada na concepção “restrita” do Estado em Marx.

As idéias da classe dominante — dizem Marx e Engels — são em todas as épocas dominantes; ou seja, a classe que é a potência *material* dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, a sua potência espiritual dominante. A classe que dispõe dos meios de produção material dispõe com isso, ao mesmo tempo, dos meios de produção intelectual (MARX; ENGELS, 1972 apud COUTINHO, 1985, p. 67).

Entretanto, a partir do momento em que Gramsci entende a sociedade civil como uma esfera relativamente autônoma e portadora de uma legalidade própria, torna-se possível observar a existência de entidades culturais – jornais, sindicatos, revistas, partidos e até mesmo algumas instituições que foram historicamente ligadas ao sistema capitalista (igrejas, escolas, etc.) - que expressam os anseios e até mesmo as ações políticas das classes subalternas. Assim, é possível obter o domínio ideológico (hegemonia) dessa classe, ou seja, sua “direção intelectual e moral”, antes mesmo de ela se transformar em condutora do poder político.

Dessa forma, a teoria do Estado ampliado formulada por Gramsci nos possibilita considerar como viáveis a conservação e o desenvolvimento, numa sociedade socialista, dos organismos democráticos existentes na sociedade civil, os quais, em larga medida, vêm assegurando a luta organizada contra a classe dominante. “Para Gramsci, é fundamental a superação do Estado enquanto órgão de coerção e manutenção dos privilégios e desigualdades. A democratização das suas funções é ponto essencial e imprescindível” (SIMIONATTO, 1999, p. 73).

É a partir dessa reflexão que o elemento Estado-coerção vai exaurindo-se pouco a pouco e se afirmam elementos cada vez mais numerosos de sociedade regulada (ou Estado ético ou sociedade civil). Em outros termos, as funções de domínio e coerção

vão sendo substituídas pelas de hegemonia e consenso, e a sociedade política vai sendo reabsorvida pela sociedade civil (GRAMSCI, 2002).

Tudo isso nos permite compreender a grande diferença entre a doutrina liberal e a socialista no que diz respeito à democracia: o entendimento do processo de democratização do Estado.

Na teoria marxista-engelsiana, para falar apenas desta, o sufrágio universal, que para o liberalismo em seu desenvolvimento histórico é o ponto de chegada do processo de democratização do Estado, constitui apenas o ponto de partida. Além do sufrágio universal, o aprofundamento do processo de democratização da parte das doutrinas socialistas acontece de dois modos: através da crítica da Democracia apenas representativa e da conseqüente retomada de alguns temas da Democracia direta e através da solicitação de que a participação popular e também o controle do poder a partir de baixo se estenda dos órgãos de decisão política aos de decisão econômica, de alguns centros do aparelho estatal até à empresa, da sociedade política até a sociedade civil pelo que se vem falando de Democracia econômica, industrial ou da forma efetiva de funcionamento dos novos órgãos de controle (chamados 'conselhos operários'), colegial, e da passagem do autogoverno para a autogestão (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004, p. 324-325).

Isso deixa claro que a democracia socialista não se constituirá numa mera continuação da democracia liberal. Para além disso, o novo conteúdo social da democracia socialista deverá contribuir para a criação de condições sociais e econômicas mais favoráveis ao enriquecimento de gênero humano, fazendo com que toda uma classe participe da elaboração de uma nova concepção de mundo e de um projeto radical que “envolva toda a vida do povo e coloque cada um, brutalmente, diante da própria responsabilidade inderrogável” (GRAMSCI, 2002, p. 816). Ao mesmo tempo, é importante dizer que deve ocorrer a criação de novas organizações políticas. Assim, é possível afirmar que, mesmo no socialismo, podem acontecer situações que apenas a democracia política<sup>14</sup> será capaz de resolver, demonstrando ações mais favoráveis à libertação da humanidade (COUTINHO, 2000). Nesse sentido, é imprescindível reforçar a participação política organizada do conjunto da cidadania. Temos aqui a defesa da “grande política”,<sup>15</sup> que, segundo interpretações gramscianas, diz respeito às questões ligadas à fundação de novos

---

<sup>14</sup> A democracia política tende a fazer coincidir governantes e governados. Nessa tendência, existe a possibilidade de que ela abra a perspectiva do socialismo (GRAMSCI, 1966).

<sup>15</sup> A grande política se distingue da pequena política, que compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida, em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política (GRAMSCI, 2002, p. 21).

Estados, com a luta pela destruição, defesa, conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais.

A sociedade civil se apresenta, então, como uma possibilidade de espaço em que as classes populares podem se organizar de baixo para cima, transformando-se no que pode ser chamado de “sujeitos coletivos”. Assim, a democracia poderá se constituir como um instrumento de luta contra o capitalismo. Isso não quer dizer que se travem reformas progressivas na sociedade de classes, mas, sim, um processo de rupturas efetivas na arena da correlação de forças em favor das classes populares no campo estratégico do Estado. Nesse contexto, a participação na vida política se configura como uma prática de aprofundamento da democracia, que poderá ou não abalar o capitalismo, conforme se estabelece a correlação de forças entre as classes.

“Só uma sociedade sem classe — uma sociedade socialista — pode realizar o ideal pleno da democracia. Ou, o que é o mesmo, o ideal da soberania popular, e, como tal, da democracia” (COUTINHO, 2000, p. 158-159).

\* \* \*

A partir da breve passagem, que acabamos de fazer, pelos diversos autores que dissertam sobre a democracia e o sentido da participação, tal como esta é compreendida em cada perspectiva, é possível afirmar que, embora apresentem grandes diferenças quanto à forma e ao nível de abrangência das práticas participativas, os estudos sobre a democracia sempre apresentam a participação popular como característica fundamental de um modelo democrático de governo.

Assim, a história do conceito “democracia” tem sido a história de como são percebidos os processos sociais que configuraram os modos pelos quais a participação popular desenvolve-se nas coletividades politicamente organizadas. Toda reflexão sobre a democracia acompanha o permanente movimento da participação, os critérios para estabelecer o seu conteúdo, as classes e frações de classe que nela estarão presentes, os modos e as condições por meio das quais a participação vai se materializar. Desse modo, cabe, agora, buscarmos identificar a versão brasileira de democracia, identificando a polissemia do termo “democracia” e

as práticas participativas existentes em nosso país até a institucionalização dos conselhos gestores enquanto espaços potenciais de participação popular.

## **CAPÍTULO 3**

### **A VERSÃO BRASILEIRA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR**

*"Se você treme de indignação perante uma injustiça no mundo, então  
somos companheiros" (CHE GUEVARA).*

#### **3. 1 - AS LIMITAÇÕES HISTÓRICAS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR**

Analisar o espaço que a participação popular tem ocupado nos discursos e práticas democráticas do Brasil contemporâneo implica uma compreensão da formação social do País e dos limites históricos que ela enfrentou para se materializar na prática cotidiana das classes populares brasileiras.

Tendo como referência as análises gramscianas, Coutinho (2003) apresenta a noção de “revolução passiva” como central para interpretarmos a formação social brasileira. Considerar essa categoria de análise nos faz compreender que o País experimentou os seus processos de mudanças e de modernização capitalista (transformação dos latifúndios em empresas capitalistas agrárias, urbanização, internacionalização do mercado interno etc.) sem realizar uma “revolução democrático-burguesa” ou de “libertação nacional”.

Nesse sentido, todas as opções concretas enfrentadas pelo Brasil, direta ou indiretamente ligadas à transição para o capitalismo (desde a Independência política ao Golpe de 1964, passando pela Proclamação da República e pela Revolução de 1930) encontram-se uma solução ‘pelo alto’, ou seja, elitista e antipopular (COUTINHO, 1989, p. 121).

Se essas transformações aconteceram “do alto para baixo”, sem a participação das massas, e se “pelo alto” significa através do Estado, estamos diante do que Gramsci categoriza como “revolução passiva”. Nesse processo, a ação do Estado é direcionada pelo acordo das frações das classes economicamente dominantes e com a exclusão das forças populares. Também é característica da revolução passiva a utilização continuada dos aparelhos coercitivos do Estado na regulação das relações sociais.

Coutinho (1989) chama a atenção para duas causas-efeitos da revolução passiva que foram apontadas por Gramsci: por um lado, o fortalecimento do Estado em detrimento da sociedade civil ou, mais concretamente, o predomínio das forças ditatoriais do domínio em detrimento das forças hegemônicas; por outro lado, a prática do transformismo<sup>16</sup> como modalidade de desenvolvimento histórico que implica a exclusão das classes populares.

Para compreendermos melhor essa e outras questões relativas à formação social brasileira e aos processos de participação política das classes populares, é necessário considerar outros aspectos que também são de grande relevância. A trajetória da participação popular no Brasil não pode ser entendida sem que se considere o legado de um passado colonial e escravista e um presente marcado

---

<sup>16</sup> O transformismo é considerado um processo orgânico que traduz uma política da classe dominante de recusar qualquer compromisso com as classes populares, atraindo seus chefes para agregá-los à sua classe política (COUTINHO, 2003).

pela subordinação em relação às economias dominantes no mundo atual. A falta de autonomia, ou a existência de uma autonomia muito limitada, sempre marcou as relações sociais, econômicas, políticas e culturais das personagens presentes na história brasileira: o senhor de terras, o índio, o escravo, o sertanejo, o fazendeiro capitalista, o empresário urbano, o lavrador, as classes médias, o operariado urbano e rural (VITA, 1997). Nesse contexto, pode-se afirmar que a exclusão das forças populares dos processos de decisão política foi próprio da formação social brasileira.

Conforme Netto (2001, p. 18-19), a socialização da política, na vida brasileira,

[...] sempre foi um processo inconcluso – e quando, nos seus momentos mais quentes, colocava a possibilidade de um grau mínimo de socialização do *poder* político, os setores de ponta das classes dominantes lograram neutralizá-lo. Por dispositivos sinuosos ou mecanismos de coerção aberta, tais setores conseguiram que um fio condutor costurasse a constituição da história brasileira: a exclusão da massa do povo no direcionamento da vida social.

Pode-se observar, ao longo da história brasileira, que alguns aspectos que contribuíram para limitar ou cercear a participação popular na vida política tiveram suas origens ainda na sociedade colonial.

Se voltarmos ao período do Brasil colônia, veremos que a sociedade brasileira se organizou em torno da produção de bens agrícolas que complementasse a pauta de exportações da metrópole. Nesse cenário de subordinação econômica,<sup>17</sup> a fazenda se configurou como o espaço primordial para a constituição da vida social no Brasil. Nela encontramos as principais personagens do processo histórico brasileiro.

O senhor de terras comandava todos os outros indivíduos que viviam nas suas fazendas. A propriedade e a posse da terra asseguravam que seu poder fosse ilimitado e direcionavam as relações de dominação entre uns e outros (VITA, 1997).

---

<sup>17</sup> A sociedade e a economia brasileira nascem como um capítulo da lenta transição do feudalismo para o capitalismo na Europa Ocidental. As mudanças econômicas e sociais nesse período foram direcionadas pela burguesia comercial européia, que encontrou na expansão comercial a melhor maneira de prosperar economicamente. Nesse contexto, o controle do comércio mantido com a colônia surge como peça-chave e é por essa via que a sociedade brasileira entra no mundo ocidental (VITA, 1997).

Nas relações entre senhores e escravos, a violência era por demais evidente para poder ser ocultada ou atenuada. [...] Já entre os homens livres,<sup>18</sup> as relações de dominação eram bem mais complexas e menos visíveis — embora a violência da imposição da vontade do mais poderoso não fosse, talvez, menor (VITA, 1997, p. 47).

Essa relação de dominação irá fazer com que, no seio da sociedade brasileira, se torne comum a prática do “favor”. Pautada num sentimento moral de fidelidade e lealdade, a prática do favor articulava as relações entre os latifundiários e os homens pobres livres. Esses valores morais eram compartilhados por ambas as categorias sociais, visto que o agregado<sup>19</sup> mantinha sua sobrevivência graças ao senhor que permitia que ele ficasse em suas terras e as conservasse. “Para o dominado, sua própria sobrevivência era uma dádiva do mais poderoso, que deveria ser recebida com gratidão” (VITA, 1997, p. 50). Dessa forma, o agregado se sentia na obrigação de retribuir tamanho favor, e existiam muitas formas de manifestar essa gratidão:

Prestando ao fazendeiro trabalho gratuito ou em troca de uma remuneração insignificante [...]; pegando em armas para defender seu senhor em lutas pela *terra*, em vinganças de crimes cometidos contra a *honra* e nas disputas pelo *poder local*. Já durante a República, [...] a obrigação fundamental do agregado passava a ser o voto em candidatos apoiados pelo fazendeiro (VITA, 1997, p. 50).

É fundamental pontuarmos que a autoridade do fazendeiro não se mantinha apenas pelo uso da violência ou da sua posição social, mas, acima de tudo, porque o dominado reconhecia essa autoridade como legítima. “Para que uma relação social que é necessariamente desigual possa se manter, não basta a vontade do mais poderoso: é preciso, também, que aqueles que se encontram inferiorizados acreditem que as coisas devam ser assim e não de outro modo” (VITA, 1997, p. 41).

Outro aspecto que faz parte da cultura política brasileira e que também teve sua origem no início da nossa formação social é o compadrio, ou apadrinhamento. O homem pobre buscava no batismo de seus filhos a possibilidade de se tornar

---

<sup>18</sup> Esta população, em geral, era formada por mestiços e era livre por dois motivos: porque não era escrava e porque não era proprietária de terras. Logo, essas pessoas, por não ter meios próprios para se sustentar, viviam na mais completa dependência dos latifundiários (VITA, 1997).

<sup>19</sup> Os agregados eram homens pobres e livres que mantinham sua posse em terras do senhor e dependiam do favor deste último para conservá-la (VITA, 1997).

protegido por uma pessoa rica e influente, que normalmente era o fazendeiro de quem era agregado.

O apadrinhamento determinava compromissos de ambas as partes: do padrinho e do afilhado. Ao afilhado cabiam as mesmas atribuições e valores morais que tinham os agregados. No que se refere ao padrinho, este deveria se comprometer e viabilizar um futuro melhor para o seu afilhado.

De acordo com Franco (1976), a forma mais econômica de o padrinho cumprir as suas obrigações era conseguir um cargo público para o afilhado. Assim, este conseguia um emprego na administração pública graças à influência do seu padrinho e, por isso, tinha a obrigação de retribuir esse favor, apoiando o padrinho sempre que necessário.

É importante salientar que, sempre que o fazendeiro se sentia ameaçado em seus negócios, ele era levado a trair o seu compromisso de fidelidade e lealdade com os seus agregados.

Sempre que colocado em situação crucial para seus negócios, o proprietário de terras deu prioridade a estes, embora com isto lesasse seus moradores e assim interrompesse a cadeia de compromissos sobre a qual se assentava, em larga medida, o seu poder. Diante da necessidade de expandir seu empreendimento, nunca hesitou em expulsá-los de suas terras (FRANCO, 1976, p. 99).

Esse antigo mandonismo dos proprietários de terras no Brasil recebeu uma nova roupagem com a instauração da República. A autoridade do pai e do senhor era tão poderosa que foi transferida para os espaços públicos e acabou fornecendo a diretriz através da qual se formaram as concepções de poder, obediência e respeito em nossa sociedade. Ganha destaque nesse cenário a figura dos coronéis. Agora a troca de favores dava-se principalmente através do voto. “Sempre um grande fazendeiro ou, às vezes, um grande comerciante, passava a negociar uma nova mercadoria: o *voto*” (VITA, 1997, p. 55). A relação de subordinação e dominação

obrigava todos os dependentes do coronel a votarem no candidato que ele apoiasse. Era o voto de cabresto.<sup>20</sup> Essa relação se mantinha basicamente porque

São [...] os fazendeiros e chefes locais que custeiam as despesas do alistamento e da eleição. Sem dinheiro e sem interesse direto, o roceiro não faria o menor sacrifício nesse sentido. Documentos, transporte, alojamento, refeições, dias de trabalho perdidos, e até roupa, calçado, chapéu para o dia da eleição, tudo é pago pelos mentores políticos empenhados na sua qualificação e comparecimento. [...] É, portanto, perfeitamente compreensível que o eleitor da roça obedeça à orientação de quem tudo lhe paga, e com insistência, para praticar um ato que lhe é completamente indiferente (LEAL, 1978, p. 35-36).

O controle do voto pelos coronéis contribuiu para a manutenção do domínio político das oligarquias brasileiras. Estas eram famílias poderosas, quase sempre de latifundiários, que controlavam o poder econômico e político nas suas regiões. Esse controle do poder público pelas oligarquias dependia do voto do eleitor, razão pela qual a figura e o poder dos coronéis eram tão expressivos. Apoiando as oligarquias, os coronéis conseguiam usufruir de alguns privilégios, como a garantia da nomeação de parentes, afilhados ou agregados em cargos públicos, ou, ainda, a utilização de recursos públicos conforme os seus interesses. Essa identidade comprova que “os governos municipais sempre serviram ao interesse privado das elites locais. E estas elites produziram e aprimoraram instituições por meio das quais fazem valer seu interesse de minoria em detrimento das necessidades da maioria” (BAVA, 2003, p. 15). A essência desse sistema se configurava na seguinte forma:

[...] da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais; da parte da situação estadual, carta branca ao chefe local governista em todos os assuntos relativos ao município, inclusive na nomeação de funcionários estaduais do lugar (LEAL, 1978, p. 50).

Assim, as oligarquias ocupavam cada vez mais os espaços públicos, valendo-se do suposto interesse geral para atender os seus próprios interesses particulares,

---

<sup>20</sup> Deve-se ressaltar que, até a Constituição Republicana de 1891, a escolha dos dirigentes políticos do Brasil era realizada através do voto censitário. Nessa situação, os eleitores são qualificados em função da sua renda, ou seja, os indivíduos que não atingiam a renda mínima exigida não eram considerados eleitores. E, mesmo após a extinção do voto censitário, a participação popular manifestada através do voto continuou sendo limitada, visto que só podiam votar os homens alfabetizados e com idade superior a 21 anos (VITA, 1997).

pautadas nos laços pessoais que vão permear a relação do Estado com a sociedade civil até os dias correntes.

O clientelismo aparece como elemento articulador da vida política brasileira. A conquista eleitoral dependia do uso competente dessa relação, que se caracterizava pela concessão de proteção, cargos oficiais e outros favores, em troca de lealdade pessoal e política. Nessa perspectiva, os detentores de posições públicas não faziam distinção entre os domínios do público e do privado. O coronelismo da Primeira República apresentava claramente essa “confusão”, fazendo com que não houvesse critérios transparentes nos quais as ações públicas se fundamentassem.

[...] a própria gestão política se constitui num assunto de interesse particular, e as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem vinculam-se a seus ‘direitos pessoais’ e não a interesses objetivos. É esse o critério que se adotaria, então, para a escolha de indivíduos que exerceriam as funções públicas. A confiança pessoal que merece cada candidato se sobrepõe, dessa forma, às suas capacidades próprias (HOLANDA, 1995, p. 146).

A troca de favores expandiu seu âmbito da esfera privada, em que existia havia muito tempo, para a esfera pública. O Estado passou, então, a girar em torno de interesses particulares e dos grupos políticos que preservaram o clientelismo e o assistencialismo. Nossa cultura política é permeada pelo rebaixamento dos direitos em favores. Os direitos são concebidos como dádivas, favores concedidos pelos poderosos. Os direitos encontram-se na tensão das relações de dominação transferidas do domínio privado para o interior das relações civis (GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA, 1998-1999).

Essa forma de relacionamento entre o Estado e a sociedade brasileira, principalmente as classes populares, que, em larga medida, permaneceram até aqui excluídas ou cooptadas no processo de decisão política do País, inspirou o novo paradigma político-cultural que se tornou dominante a partir de 1930:<sup>21</sup> o populismo.

---

<sup>21</sup> Os anos 30 também foram marcados por uma das maiores crises econômicas mundiais, com a queda da produção capitalista, desemprego, quebra de bancos e firmas. É nesse contexto que a maior parte do mundo capitalista assiste à passagem do Estado Liberal de Direitos para o Estado Social de Direitos – constituindo o que veio a se chamar de *Welfare State*. A constituição desse Estado não se deu ao acaso. Uma ordem de fatores possibilitou o seu surgimento. Dentre eles,

Essa modalidade de legitimação carismática teve início ainda no período do governo Vargas, entre 1937 e 1945, mas se desenvolveu efetivamente durante o período liberal-democrático que vai de 1945 a 1964.

[...] O populismo personifica um estilo político sustentado pelo clamor das lideranças e pela exaltação apaixonada das massas. Na relação ambivalente, em troca do apoio popular, o político é obrigado a ceder parcialmente diante das reivindicações, mas, por outro lado, pela centralidade mitificada de sua figura, mantém o controle das manifestações e das reivindicações (CHAUÍ, 1988, p. 19-23).

Com o fim da “política do café com leite” e a vitória do movimento de 30,<sup>22</sup> novas características vão marcar o Estado brasileiro, que passa a ser controlado por forças sociais bastante diversas. Nele, passam a compartilhar o poder tanto as velhas oligarquias rurais como as forças sociais urbanas que ascendiam.

As oligarquias, principalmente as de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, mantinham forte influência na política nacional, mas iam pouco a pouco perdendo terreno para uma classe social que se fortalecia cada vez mais: a burguesia industrial. Esta pouca ou nenhuma participação teve nos acontecimentos de 1930, mas o Estado pós-1930, guiado pela mão forte de Vargas, desenvolveu uma política industrializante, que teve como consequência o fortalecimento dessa classe (VITA, 1997, p. 187).

É nesse quadro de mudanças na direção da vida pública que uma outra personagem ganha destaque no cenário político nacional: a classe trabalhadora.

---

destacam-se: o fim da Segunda Guerra Mundial e a consequente prosperidade econômica do pós-guerra — a “fase de ouro do capitalismo”, a “ameaça” do comunismo, a guerra fria e o fortalecimento da capacidade de organização e de mobilização da classe trabalhadora. Nessa nova fase do capitalismo, o Estado passa a ser o regulador e provedor de benefícios e serviços sociais, sendo sustentado pelo seguinte tripé: extensão dos direitos sociais, universalização dos serviços sociais e política de “pleno emprego” (BEHRING, 2000). Deve-se destacar que a articulação dessas intervenções representou, em decorrência da correlação de forças, um acordo de classes com a participação do Estado, do patronato e dos trabalhadores, o que não aconteceu na experiência brasileira (FALEIROS, 2000). No Brasil aconteceu o que Oliveira (1990, p. 68) denomina de “regulação truncada” ou “mal-estar social”. As estratégias intervencionistas não surgiram através de pactos entre as classes que concorriam ao poder, mas foram, de um modo geral, implementadas por uma elite conservadora, sem a participação da cidadania e das classes subalternas. Países periféricos como o Brasil desenvolveram o regulacionismo estatal sem a universalização dos direitos políticos e sociais da cidadania (ABREU, 1999).

<sup>22</sup> “A ‘República dos fazendeiros de café’ – a República Velha – teve seu fim com a chamada Revolução de 30. Esse movimento inaugurou uma nova era no desenvolvimento econômico, social e político brasileiro. Foi realizado por oligarquias até então excluídas do poder, como a gaúcha, liderada por Getúlio Vargas, e pelos ‘tenentes’ — a jovem oficialidade do Exército que combateu o domínio oligárquico durante boa parte da República Velha” (VITA, 1997, p. 186).

Ainda durante a República Velha, a classe operária já se organizava,<sup>23</sup> reivindicando aumentos salariais, redução da jornada de trabalho para oito horas diárias, direitos trabalhistas, entre outros. No entanto, os governantes consideravam toda essa movimentação como “caso de polícia”, que deveria ser reprimido pela coerção e pela violência.

A estratégia populista era outra, visto que, para a manutenção no poder, era preciso conceder alguns direitos trabalhistas que vinham sendo reivindicados pelos trabalhadores. Foram regulamentados a duração de oito horas da jornada de trabalho, o descanso semanal remunerado e o direito de férias para algumas categorias.

Todavia, por trás dessa aparente abertura do Estado, encobriam-se outras questões. O populismo pautou-se fortemente nas relações personalizadas com as lideranças políticas, como estratégia para exercer o controle e a tutela sobre a participação popular, tanto que, aspectos fundamentais das liberdades democráticas do ponto de vista do movimento operário — como o direito de greve, a independência das organizações sindicais e a liberdade para os partidos de trabalhadores — nunca foram reconhecidos plenamente pelo Estado.

A característica do Estado brasileiro, muito própria desde 1930, não é que ele se sobreponha ou impeça o desenvolvimento da sociedade civil: antes, consiste em que ele, sua expressão potenciada e condensada [...], tem conseguido atuar com sucesso como um vetor de desestruturação, seja pela incorporação desfiguradora, seja pela repressão, das agências que expressam os interesses das classes subalternas. O que é pertinente, no caso brasileiro, não é um Estado que se desloca de uma sociedade civil ‘gelatinosa’, amorfa, submetendo-a a uma expressão contínua; é-o um Estado que historicamente serviu de eficiente instrumento contra a emersão, na sociedade civil, de agências portadoras de vontades coletivas e projetos societários alternativos (NETTO, 2001, p. 19).

---

<sup>23</sup> Tivemos em 1906, a realização do 1º Congresso Operário Brasileiro, no Rio de Janeiro; em 1907 aconteceram greves operárias no Rio de Janeiro e em São Paulo, reivindicando jornada diária de 8 horas. É desse mesmo ano a criação da lei que autoriza a criação de sindicatos profissionais. Em 1917 — mesmo ano da Revolução Russa —, ocorreu em São Paulo uma greve geral que paralisou 70 mil trabalhadores e, em 1922, foi fundado o Partido Comunista do Brasil, que, em 1927, foi declarado ilegal (MANFROI, 2000).

O Estado pós-1930 mostrava, assim, duas faces para a classe trabalhadora: uma que controlava com veemência os movimentos mais rebeldes e independentes, e outra, a do “pai dos pobres”, que proporcionou aos trabalhadores alguns direitos trabalhistas e o sindicato, muito embora este se encontrasse sob controle estatal. Foi essa segunda face que fez com que o populismo conquistasse prestígio entre a maioria dos trabalhadores e também um forte domínio sobre eles (VITA, 1997). Nesse cenário, falava-se explicitamente em “substituir a luta de classes pela colaboração de classes” (FALEIROS, 2000, p. 45).

Essa situação fica evidente nas palavras de Brant (1982, p. 81), ao falar da ambigüidade das leis trabalhistas instituídas.

[...] As diversas leis trabalhistas promulgadas a partir da década de 30, em especial a Consolidação das Leis do Trabalho de 1943, procuravam enquadrar as organizações sindicais em uma estrutura que garantisse seu controle pelo governo e limitasse o confronto direto entre patrões e empregados. Ao mesmo tempo, a legislação trabalhista cumpria um papel supletivo no impedimento da atuação política autônoma dos trabalhadores.

Essa ambigüidade também se manifestou na forma pela qual passaram a ser pensados os direitos sociais, pois, ao mesmo tempo em que serviam de instrumento de controle do Estado sobre os trabalhadores, também representavam a conquista da luta histórica destes, configurando a chamada cidadania regulada. A cidadania regulada tem suas raízes, “não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal” (SANTOS, 1987, p. 68). Em outras palavras, a cidadania regulada nos remete à idéia de que são cidadãos todos aqueles que se encontrem inseridos em qualquer uma das ocupações definidas e reconhecidas por lei.

Observa-se novamente, na história brasileira, as limitações para a participação popular, visto que a idéia de cidadania passa a ser associada apenas aos trabalhadores urbanos e formais. Permaneciam, assim, fora do pacto populista, os trabalhadores urbanos sem vínculos formais na esfera do trabalho, os assalariados

agrícolas, os camponeses, que continuaram privados dos direitos sociais e do direito de voto.

Nesse cenário, foi possível ao Estado e às elites manterem sob controle a participação política das classes populares, que quase sempre apoiavam o regime vigente. Essa adesão pode ser explicada por alguns fatores, como: a origem rural das classes trabalhadoras urbanas, habituadas às relações personalistas e mandonistas dos coronéis, e a não-consciência de classe ou a ausência de consciência política (VITA, 1997).

Além desses aspectos, a falta de separação entre o público e o privado marcou não apenas a apropriação do público pelos interesses privados, mas também as relações sociais que são entendidas como uma continuação das relações privadas, com a superposição do poder pessoal, social e político, que normatiza as relações de clientelismo, paternalismo e troca de favores como práticas comuns e usuais. Nessa relação, a participação política real passa a ser percebida pelas classes subalternas como uma arena privilegiada das elites. Essa distância entre a participação política e a maior parte da sociedade está intimamente articulada a essa tradição privatista e excludente, característica da forma pela qual a participação popular foi construída no Brasil.

No entanto, apesar de todas essas características da cultura política brasileira, não se pode pensar que as classes populares simplesmente tenham se mantido na passividade:

[...] enxergar no comportamento político popular apenas seu conformismo à dominação imposta pelas classes dominantes (no caso, através da manipulação populista) significa fechar os olhos para o mais importante. Significa não enxergar o que essa mesma prática das classes populares carrega de insatisfação, de rebeldia e de potencial para operar transformações nessa sociedade (VITA, 1997, p. 201).

Quando a participação política popular ameaçou ultrapassar os limites da manipulação populista e colocou em xeque, no começo da década de 1960, o poder das classes dominantes, estas não hesitaram em desfazer a forma de dominação

que denominamos populismo. Convocaram as Forças Armadas para assumirem a direção do Estado brasileiro e para excluir, com repressão e coerção, as classes populares da cena pública. A intervenção militar contou, assim, com o apoio das classes dominantes em suas diversas frações: “dos ‘arcaicos’ latifundiários ao ‘moderno’ empresariado, tanto ‘nacional’ como associado ao capital estrangeiro” (VITA, 1997, p. 214).

A partir de então, além de termos um Estado tecnocrático, com características autoritárias e centralizadoras, a edição de vários Atos Institucionais (AIs) freou as movimentações populares. O AI nº 1 suspendeu os direitos políticos dos cidadãos; o AI nº 2 extinguiu os partidos políticos, criando a ARENA, situacionista, e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), formalmente oposicionista. O AI nº 3 estabeleceu eleições indiretas para os governos estaduais e o AI nº 5 colocou o Congresso Nacional em recesso e cassou parlamentares (ARNS, 1985).

Era a ditadura sem disfarces. “O resultado de todo esse arsenal de Atos, decretos, cassações e proibições foi a paralisação quase completa do movimento popular de denúncia, resistência e reivindicação, restando praticamente uma única forma de oposição: a clandestina” (ARNS, 1985, p. 62).

O regime militar, desta forma, significou um total rompimento com o populismo, cortando o diálogo entre o Estado e as parcelas subalternas da sociedade civil.<sup>24</sup> As ações militares proibiram as organizações sociais destas parcelas da população, prenderam líderes populares e cassaram os políticos apoiadores das massas.

---

<sup>24</sup> Nesse contexto de relações do Estado com a sociedade, sem legitimidade política o bloco militar-tecnocrático-empresarial no poder procurou obter apoio social da população com certas medidas sociais. Foram implementados durante o regime o Ministério da Previdência e Assistência Social com a incorporação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), a Fundação para o Bem-Estar do Menor (FUNABEM); o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps); o Banco Nacional de Habitação. Não obstante, todas essas ações não se constituíram num projeto universal de cidadania. Era a continuidade de um modelo fragmentado e desigual de incorporação social da população em estratos de acesso, que visavam favorecer grupos privados, conquistar clientelas, impulsionar certos setores economicamente influentes (FALEIROS, 2000).

Manifestar-se-á na sociedade brasileira uma perversa combinação entre a tradicional democracia restrita — em que apenas as classes dominantes participavam efetivamente da direção política do País — e a orientação modernizadora de um governo centralizador, um Estado forte. É um Estado que irá manter as estruturas e a participação política para aqueles que detêm o poder econômico. Nesse cenário, o Estado é utilizado para “criar e manter uma dualidade intrínseca da ordem legal e política, graças à qual o que é oligarquia e opressão para a maioria submetida, é automaticamente democracia e liberdade para a minoria dominante” (FERNANDES, 1981, p. 350).

Foi no ano de 1969 que o governo editou o AI nº 14, que determinava pena de morte ou prisão perpétua para os “subversivos”. Assim, a ditadura gradativamente conseguiu, através de prisões, torturas, execuções e exílios, enfraquecer as iniciativas populares. Havia, de fato, um desprezo pelas organizações ligadas às classes populares, consideradas eternamente incapazes de se autogovernar. Isso fez com que o Estado brasileiro perdesse até mesmo a ambigüidade do seu papel e dos direitos políticos e sociais já destacados neste texto.

Sob o controle das Forças Armadas, o Estado brasileiro perdia toda ambigüidade que o caracterizara na vigência da democracia populista e se apresentava cruamente como um instrumento da dominação burguesa. A revolução burguesa no Brasil prosseguiria agora sob o lema ‘segurança e desenvolvimento’, que poderia ser traduzido por ‘acumulação de capital e repressão’ (VITA, 1997, p. 214).

Todo esse contexto adverso à participação popular fez com que, gradativamente, emergisse na sociedade brasileira uma luta pelos anseios populares, pela abertura política e pela anistia. Reagindo à história de tutela, subordinação e controle, os movimentos sociais foram, aos poucos, afirmando sua autonomia diante do Estado e dos partidos políticos.

Segundo Netto (2004), não se trata de “novas formas de participação popular”, mas da organização de classes e camadas da sociedade civil que, historicamente, não tinham conseguido articular e viabilizar formas de participação política. Abria-se, com esse movimento, a alternativa democrática.

Contribuíram para esse processo a vitória do MDB nas eleições de 1974, as greves dos operários do ABC, os movimentos contra a carestia, de custo de vida, o

movimento estudantil [expresso principalmente pela União Nacional dos Estudantes – UNE], as comunidades de base. A Igreja progressista também teve um papel preponderante. Do ponto de vista econômico, a recessão do capitalismo internacional que levou a maior parte da população à pauperização com o arrocho salarial, a alta da inflação, o aumento da dívida externa e o fracasso do milagre econômico (MANFROI, 2000, p. 78).

Esses acontecimentos ofereceram a conjuntura necessária para que se superassem as relações privatistas entre o poder público e os sujeitos sociais, rompendo com a troca de favores e caminhando para a busca de instituição de direitos publicamente reconhecidos.

Três matrizes discursivas alimentaram o debate acerca da participação política dos movimentos sociais deste período: as Comunidades Eclesiais de Base, o marxismo dos grupos de esquerda dispersos e o novo sindicalismo (SADER, 1988).

O trabalho das Comunidades Eclesiais de Base abriu a possibilidade da participação dos cidadãos na vida da coletividade, propiciando, assim, a existência de espaços de reivindicações.

As experiências das CEBs (Comunidades Eclesiais de Base) possibilitaram a expressão de novos valores, com a passagem do pedido do favor para o direito, estabelecendo relações de solidariedade e confiança. 'É a partir dessa sociabilidade primária que seus membros efetuam uma reelaboração das experiências cotidianas de existência, com categorias para criticá-las e referências para ações visando transformá-las' (SADER, 1988, p. 163).

Com a ditadura militar e todos os seus instrumentos de repressão, os grupos de oposição ao governo foram em grande parte desarticulados, o que fez com que o marxismo dos grupos de esquerda dispersos inovassem na forma de aproximação com as massas. Isso aconteceu, principalmente, pelas vias da educação popular, das associações dos moradores, dos grupos de fábricas e das oposições sindicais.

Os discursos marxistas que influenciaram o período foram 'principalmente os que falavam do funcionamento do capitalismo, da exploração da classe operária, das suas formas de luta, das experiências da sua história'. As formulações do marxismo entraram, através da esquerda dispersa, junto às pastorais católicas, 'lugares políticos onde se reelaboraram as experiências populares', porque o discurso

construído pelas pastorais não deu conta da compreensão da sociedade capitalista (SADER, 1988, p. 178).

Já o novo sindicalismo surge como reação à estrutura sindical limitada, criada durante o governo de Getúlio Vargas. É a partir dos anos 70 que alguns grupos de sindicalistas começaram a questionar essa estrutura sindical, buscando construir uma representação mais autêntica e forte, capaz de dar voz aos anseios da classe trabalhadora.

A greve aparecia como afirmação coletiva de que aquela multidão de trabalhadores era, sim, capaz de demonstrações de 'fé' e de 'grandeza'. Não estavam, pois, desafiando as autoridades, mas, até pelo contrário, mostrando-lhes que eram capazes de mobilizar-se por grandes causas. [...] as experiências vividas pelos trabalhadores ganhavam uma dimensão histórica (SADER, 1988, p. 193).

Essas três matrizes discursivas foram se articulando, promovendo alianças importantes entre os movimentos que contribuíram para a desmontagem do regime militar e a abertura política. Nesse contexto, deve-se considerar também a crise de legitimidade do governo e a crise econômica que se seguiu ao suposto "milagre econômico".

[...] a partir da crise do 'milagre econômico', tornada evidente em 1974, [a ditadura militar] entrou progressivamente em colapso, como demonstram as derrotas sofridas pela ditadura nas eleições parlamentares de 1974, 1978 e 1982. Ela perdeu rapidamente as bases de consenso, não somente entre as camadas médias, mas inclusive entre alguns segmentos da burguesia monopolista que a haviam anteriormente apoiado com decisão. No contexto dessa profunda crise de legitimação, os aparelhos da sociedade civil puderam de novo voltar à luz, hegemônicos agora por um amplo arco de forças antiditatoriais, que ia da esquerda socialista aos conservadores 'esclarecidos' (COUTINHO, 1979, apud PEREIRA, 2001, p. 135).

É no início dos anos 80 que temos o último general-presidente — João Baptista Figueiredo — e o início do processo de abertura política em nosso país.

Também nessa década evidenciam-se as manifestações pela redemocratização do País, tendo como grande marca a campanha pelas "Diretas Já", em 1984, que mobilizou milhões de pessoas e culminou, cinco anos mais tarde, com a realização de eleições diretas para presidente da República.

A vitória de Tancredo Neves e seu vice, José Sarney, assinala o processo de transição para o regime formalmente democrático. Com a morte de Tancredo, Sarney assume a presidência, no ano de 1985.

Após a abertura política houve também a legalização do PCB, atualmente PPS, do PC do B, a criação do PSB (Partido Socialista Brasileiro, liderado por Miguel Arraes), do PSTU (Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados), que é uma dissidência de uma tendência do PT, a Convergência Socialista. Foi criada a CUT (Central Única dos Trabalhadores); foi articulado o MST (Movimento Sem-Terra), a ABONG (Associação Brasileira de ONGs) e a CMP (Central dos Movimentos Populares), todos englobando diversos tipos de movimentos sociais (MANFROI, 2000, p. 85).

As mudanças nos contextos político e ideológico assinalaram uma nova configuração das relações entre Estado e sociedade. Grande parte dos movimentos sociais passou a observar o Estado como um interlocutor, rompendo com a perspectiva anti-Estado, que lhes era característica durante o regime militar.

[...] se durante o regime militar deram plena vazão à sua face expressivo-disruptiva, em franca negação do Estado e rejeição da institucionalidade política, com o restabelecimento do regime democrático realçaram sua face integrativo-corporativa, requerendo tanto a ampliação da função provedora do Estado como, também, novos formatos de participação democrática visando romper o corporativismo pontual das demandas locais (DOIMO, 1997, p. 140).

Desse modo, várias entidades e movimentos sociais se mostraram dispostos a negociar com o Estado a nova legislação brasileira. Dessas negociações, vale ressaltar que resultou a inclusão de determinados direitos sociais e conteúdos democráticos na nova Constituição, como fruto da articulação de parcelas da sociedade civil.

Passado o tempo de posse e a instalação do novo governo, Sarney compromete-se a convocar a Assembléia Nacional Constituinte. O clima em torno da futura constituição mobilizou diferentes setores da sociedade civil e política: a elite hegemônica, os setores populares, as instituições religiosas, as organizações educacionais, das áreas de saúde e dos meios de comunicação, entre outros (PEREIRA, 2001, p. 132).

Deve-se observar, quanto a esse momento, e retomando os conceitos de Gramsci, o fato de que o contexto de negociações em torno da Constituição envolveu diversos atores sociais (movimentos sociais, sindicatos, partidos políticos, categorias profissionais, instituições religiosas) em torno de um objetivo comum — a democratização do País. No sentido gramsciano, esses pactos entre diferentes segmentos somente são possíveis em momentos conjunturais em que interesses comuns são estabelecidos na busca da hegemonia, numa tentativa de ampliação do Estado.

Nesse contexto, o Estado passou a ser reconhecido como esfera potencialmente garantidora de direitos, e boa parte dos movimentos sociais, antes contrários à institucionalização política, viu-se diante de uma nova possibilidade de participação nos processos de decisão do País. Essa possibilidade inaugura uma nova relação entre sociedade política e sociedade civil, especialmente no que diz respeito à participação via Conselhos Gestores na formulação de políticas sociais.

O fato, porém, é que o Estado capitalista se ampliou: ele não é mais um simples ‘comitê executivo da burguesia’ (como Marx e Engels o definiram em 1848), já que foi obrigado a se abrir para as demandas provenientes de outras classes e camadas sociais; com isso, tornou-se a expressão, como diria Poulantzas, da ‘correlação de forças’ existente na sociedade, ainda que sob a hegemonia de uma classe ou fração de classe (COUTINHO, 2000, p. 38-39).

A institucionalização de espaços que propiciam, potencialmente, a participação real<sup>25</sup> da sociedade civil no cenário político também aponta para a possibilidade de a sociedade civil participar diretamente das decisões, buscando o interesse público.

De acordo com os princípios constitucionais criados em 1988, a sociedade, estando mais próxima do Estado, poderia executar um papel mais efetivo de definição e controle das políticas públicas sociais, configurando, assim, uma lógica mais democrática, que vai além da participação eleitoral. Pela primeira vez na história

---

<sup>25</sup> Entendo a participação política como participação real, que, conforme Dallari, é “aquela que influi de algum modo nas decisões políticas fundamentais” (1985, p. 92). Para Raichelis (2000, p. 43), essa participação “implica a constituição de sujeitos sociais ativos, que se apresentem na cena política a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores”.

brasileira, a sociedade civil é convocada, na forma da lei, a participar dos processos de decisão política, discutindo e deliberando políticas sociais.

### **3.2 - DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

A democracia e as questões relacionadas ao processo democrático têm se constituído, no caso brasileiro, na essência das reivindicações políticas ao longo dos anos. A partir das mudanças no contexto histórico, inaugurado nos anos 80 já após o regime militar, ressurgem na cena nacional os debates sobre a democratização da sociedade.

Como vimos, os anos 80 marcam, no Brasil, o processo de construção democrática das relações entre o Estado e a sociedade civil, com a promessa de envolver também as classes populares. A Constituição Federal de 1988, além de comportar a criação de novos direitos sociais, inclusive os direitos de crianças e adolescentes, também cria condições formais para que se organize, de forma descentralizada e participativa, a gestão pública.

Diante da crise do Estado, do agravamento da questão social e da luta pela democratização do país, a busca por novos espaços de participação da sociedade civil, consubstanciou-se, entre outros aspectos, pela definição no texto constitucional de instrumentos ativadores da publicização na formulação e na gestão das políticas públicas. Estimulou-se a definição de mecanismos de transferência de parcelas de poder do Estado para a sociedade civil e foram induzidas mudanças substantivas na dinâmica dessas relações (RAICHELIS, 2000, p. 36).

A Carta Magna de 1988 deu nova forma à organização do Estado brasileiro, redesenhando o papel do governo federal, dos estados e dos municípios. Nessa

nova relação entre as esferas governamentais, o âmbito federal passou a assumir prioritariamente a coordenação das políticas sociais, enquanto os municípios passaram a ter maior autonomia para implementar as suas próprias ações. A descentralização político-administrativa, prevista na Constituição como princípio democrático da gestão das políticas sociais, refere-se a uma articulação entre as três esferas governamentais, de modo que os governos federal e estaduais devem exercer um papel primordial de co-responsáveis tanto no financiamento quanto na regulamentação e na implementação das políticas sociais, de forma que todos os prestadores de serviços sociais do município (ONGs, associações, prefeitura etc.) estejam articulados coletivamente nos processos de formulação e execução dessas políticas.

A discussão sobre os direitos inscritos na Constituição [...] contribuiu para fazer emergir a consciência dos direitos do trabalhador no bojo das lutas sociais. Contribuiu também para a construção de um novo pacto federativo com a descentralização de responsabilidades para os níveis estadual e municipal e maior aporte de recursos para eles, sem, contudo, compensar todas as responsabilidades a eles atribuídas (FALEIROS, 2000, p. 50).

O desenho das atribuições das esferas estatais no que diz respeito à implementação de políticas sociais se configura, a partir da Constituição Federal de 1988, da seguinte forma:

**QUADRO 1**  
**ATRIBUIÇÕES DAS ESFERAS DE GOVERNO QUANTO ÀS POLÍTICAS SOCIAIS**

<b>ESFERA</b>	<b>ATRIBUIÇÕES</b>
Federal	<b>Formular, com a participação da sociedade, dos estados e dos municípios, a política nacional; estabelecer as normas gerais de funcionamento da política nacional e prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios.</b>

Estadual

**Formular, com a participação da sociedade, dos municípios e da União, a política estadual, coordenando estes esforços em âmbito estadual, executando as ações do Estado e prestando assistência técnica e financeira aos municípios.**

**Municipal**

**Formular, com a participação da sociedade, a política municipal, articulada com as políticas estadual e nacional, executando projetos e ações que materializem as diretrizes de tais políticas.**

Fonte: Brasil, 1988.

Existe uma compreensão de que o município é o espaço privilegiado para a concretização das necessidades dos seus cidadãos. É também no município que há uma maior possibilidade de que os movimentos sociais organizados pressionem o poder público para a implementação de políticas públicas que atendam, de fato, às suas demandas.

Desse modo, considera-se que a descentralização favorece a ampliação da democracia e da participação popular, como reação ao autoritarismo, ao mandonismo e à centralização que tanto marcaram historicamente os processos decisórios no Brasil.

A concretização da relação entre descentralização e aprofundamento da democracia pode ser feita desde que alguns princípios sejam levados em consideração, tais como o controle do governo por parte dos cidadãos, a participação popular e o processo de educação para a cidadania.

Não obstante, é importante ressaltarmos que o processo de abertura democrática foi imediatamente seguido da emergência da ideologia e das práticas neoliberais em

grande parte das administrações públicas. Temos, nesse contexto de ofensiva neoliberal, o embate entre o projeto conquistado por parcela importante da sociedade civil, que reforça a idéia de um Estado ampliado e de defesa de direitos sociais, e, de outro lado, o projeto neoliberal de “Estado mínimo”<sup>26</sup> e de solapamento dos direitos conquistados.

Para Anderson (1995, p. 9), o neoliberalismo é uma doutrina que ataca ferozmente “qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciando-a como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política”. As políticas neoliberais foram e são fundamentalmente políticas que agudizam ainda mais as desigualdades sociais já existentes. O neoliberalismo pode ser entendido, em grande parte, como uma atualização histórica do velho liberalismo, que visa decompor e deslegitimar as formas institucionais do movimento operário em luta para restaurar o projeto hegemônico do capital (BRAGA, 1996). O velho liberalismo era anterior a várias conquistas populares de direitos, enquanto que o neoliberalismo busca dar fim a esses direitos conquistados.

Nessa perspectiva, o predomínio do neoliberalismo no mundo começou a configurar-se no final da década de 70, quando a eleição de governos conservadores como Margaret Thatcher, em 1979, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, em 1981, marcaram essa afirmação. Emerge na tentativa de reagir teórica e politicamente ao modelo de desenvolvimento baseado na intervenção estatal.

Entretanto, as bases do neoliberalismo datam de muito antes, quando F. Hayek publica, em 1944, *O caminho da servidão* — que retoma o pensamento econômico liberal de Adam Smith e a filosofia de Locke: liberdade de mercado e individualismo —, e em 1962, quando Milton Friedman lança *Capitalismo e liberdade*. Embora

---

<sup>26</sup> A “minimização do Estado”, tão propalada pelos adeptos do neoliberalismo, não se refere, na prática e de fato, ao conjunto dos gastos estatais. Ela se aplica, em primeiro lugar, aos gastos com o social, mas não aos dispêndios do Estado que são de interesse do capital. A esse respeito, afirma Leite (1998, p. 61) “[...] os gastos globais do setor público não se têm reduzido e — mais grave — vêm sendo cada vez mais monopolizados pelos mais poderosos segmentos do ‘mundo dos negócios’”.

nenhum dos dois autores integre a corrente de pensamento neoliberal, tiveram grande influência sobre ela.

Tendo por base o ideário neoliberal é que, a partir da crise dos anos 70,<sup>27</sup> renega-se o Estado Providência, de origem keynesiana, e o neoliberalismo ascende como forma predominante de conter as crises e promover o “desenvolvimento”.

Durante toda a década de 80, assistiu-se a uma enorme expansão desse tipo de perspectiva por causa da revitalização do liberalismo como reação política-ideológica à crise dos anos 70, da ineficácia do Estado em controlar essa crise, da funcionalidade e adequação do neoliberalismo para a classe dominante e, evidentemente, da derrocada do socialismo real (CARCANHOLO, 1998, p. 16).

Para os adeptos do neoliberalismo, as raízes da crise estavam profundamente ligadas ao poder do movimento sindical e operário e ao aprofundamento da democracia, que, por meio de pressões, levavam cada vez mais o Estado a intervir na economia, fazendo aumentar em muito os gastos sociais, provocando, supostamente, a destruição dos lucros das empresas e a inflação.

Para solucionar a crise — que era do capital, e não do Estado, como afirmam os neoliberais —, o remédio era claro:

[...] manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção de gastos com o bem-estar e a restauração da taxa ‘natural’ de desemprego. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis para incentivar os agentes econômicos (ANDERSON, 1995, p.11).

Assim, a bandeira levantada pelos neoliberais diz respeito à redução do Estado, ou Estado Mínimo para os gastos com as expressões da questão social, contrariamente ao Estado intervencionista de inspiração keynesiana, além de defender o desemprego estrutural como forma de regulação social. Yasbeck (1995, p. 11)

---

<sup>27</sup> A crise dos anos 70 foi caracterizada pelo aumento da inflação e da recessão nos países que desenvolviam as estratégias keynesianas do Estado Providência.

complementa esse quadro ao afirmar que “sob a crise do *Welfare State* se radica também a crise do pensamento igualitário e democrático”. Na perspectiva neoliberal, a ação do governo deve ser simplesmente a de legislar e arbitrar, criando um ambiente propício para a supremacia do mercado. Assim, é o mercado que “condiciona, limita e determina as ações individuais” (CARCANHOLO, 1998, p. 22).

No que se refere à ofensiva neoliberal nos países do denominado Terceiro Mundo, de industrialização tardia, como o Brasil, os objetivos dessa ideologia são os mesmos dos países desenvolvidos. O que muda são as conseqüências, haja vista que, nestes últimos, há uma classe trabalhadora bem organizada, com uma histórica gama de conquistas e a consolidação de direitos sociais, além de uma opinião pública mais esclarecida, o que faz com que a implementação do projeto neoliberal apresente mais rapidamente alguns limites e suas conseqüências sejam mais amenas.

Diante da crise estabelecida a partir da década de 1970, os países da América Latina vivem um retrocesso social.

A queda vertiginosa dos salários e o crescente aumento do sub e desemprego na América Latina [...] leva ao reconhecimento unânime de que houve nesses anos um retrocesso social dramático; o problema revela-se no empobrecimento generalizado da população trabalhadora e na incorporação de novos grupos sociais à condição de pobreza ou extrema pobreza. Observa-se simultaneamente uma redução considerável dos gastos sociais, o que indica uma redução dos serviços sociais públicos e dos subsídios ao consumo popular, contribuindo para deteriorar as condições de vida da maioria absoluta da população, incluindo amplos setores das camadas médias (LAURELL, 1995, p. 151).

É a partir do Consenso de Washington que os países do Terceiro Mundo recebem o receituário neoliberal como “única alternativa” para superar a crise, a inflação, os desequilíbrios externos e o aumento dos déficits públicos, sendo possível, assim — afirma-se —, o seu desenvolvimento e a sua capacidade de se manterem competitivos no mundo globalizado.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Para Carcanholo (1998, p. 16), “o desenvolvimento do processo de internacionalização do capital define o que se chama de globalização da economia [...] crescimento das atividades internacionais, das firmas e dos fluxos comerciais; ampla mudança da base tecnológica, fazendo com que alguns

O Consenso de Washington aconteceu em 1989 e reuniu membros dos organismos de financiamento internacional (Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial, Banco Internacional de Desenvolvimento – BID), funcionários do governo americano e economistas dos países de industrialização tardia, na tentativa de restaurar as condições para a liberdade do mercado.

De acordo com Carcanholo (1998, p. 25), as recomendações do Consenso evidenciam seu caráter neoliberal e abrangem dez áreas: “disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulação e propriedade intelectual”.

O neoliberalismo passou a ditar o ideário e o programa a ser executado pelos países capitalistas, contemplando as transformações produtivas, privatizações aceleradas, enxugamento do Estado, políticas fiscais e monetárias, sintonizadas com os organismos mundiais de hegemonia do capital, como o Fundo Monetário Internacional (FMI). Todo esse receituário de ações subordinam o Estado, a nação, o povo aos ditames do capital mundial, impossibilitando as formas de soberania popular ou instituições de interesse público. O Estado se apresenta como uma fortaleza para a economia, mas se caracteriza frágil para o social.

No que se refere ao bem-estar social, “os neoliberais sustentam que ele pertence ao âmbito privado. [...] O Estado só deve intervir com o intuito de garantir o mínimo necessário para aliviar a pobreza e produzir serviços que os privados não podem ou não querem produzir” (LAURELL, 1995, p. 163). Nesse contexto, todas as políticas sociais anteriores devem ser submetidas a cortes, reduções e limitações, para que se realize a contenção do déficit público, meta principal das ações neoliberais. Dessa forma, as políticas sociais brasileiras, que historicamente não haviam

---

autores chegassem a denominá-la de Terceira Revolução Industrial; reordenamento dos mercados, com maior importância da Ásia; intensificação da circulação financeira, caracterizada pela expansão na mobilidade e na intermediação do capital internacional; predominância das trocas ditas intra-setoriais; reorganização dos grupos industriais em redes de firmas. [...] Apresenta-se a globalização como fenômeno natural e irreversível e, a partir daí, as políticas neoliberais como as únicas capazes desregular os mercados, propiciando às nações um lugar privilegiado no trem da história”.

apresentado o caráter de extensão dos direitos sociais e políticos e universalização dos serviços públicos sociais, sofrem um novo ataque em sua forma e conteúdo.

Assim, as estratégias neoliberais para reduzir a ação governamental no terreno do bem-estar social terão como elemento articulador a privatização. “A privatização do financiamento e da produção de serviços; cortes dos gastos sociais, eliminando-se programas e reduzindo-se benefícios; canalização dos gastos para os grupos carentes; e a descentralização em nível local” (LAURELL, 1995, p. 163). A privatização:

[...] atende ao objetivo econômico de abrir todas as atividades econômicas rentáveis aos investimentos privados, com o intuito de ampliar os âmbitos de acumulação, e ao objetivo político-ideológico de remercantilizar o bem-estar social. Porém, atingir tais objetivos sem sobressaltos políticos que ameacem o seu cumprimento impõe a necessidade de se legitimar ideologicamente o processo de privatização e de gerar as mudanças estruturais necessárias. É nesta lógica que se inscrevem as outras três estratégias (LAURELL, 1995, p. 163).

Essa privatização seletiva só é garantida na medida em que se consegue criar um mercado para tais serviços, o que, por sua vez, acontece apenas mediante a fragilização dos serviços públicos, tidos como insuficientes e de má qualidade. Essa deficiência dos serviços públicos se dá primeiramente pelos cortes nos gastos sociais, o que é justificado pela crise fiscal.<sup>29</sup>

[...] Visto desse ângulo, significa um desfinanciamento das instituições públicas; tal desfinanciamento causa seqüelas de deterioração e de crescente desprestígio das instituições públicas, as mesmas que ajudaram a criar a demanda ao setor privado e a tornar o processo de privatização socialmente aceitável (LAURELL, 1995, p. 168).

A retração dos gastos estatais com o bem-estar também aponta para a focalização das políticas sociais, cada vez mais direcionadas exclusivamente aos mais pobres. Os adeptos do neoliberalismo argumentam que o Estado não pode se

---

<sup>29</sup> O neoliberalismo apresenta *uma explicação* para a crise fiscal. Mas esta também pode ser estudada a partir de uma perspectiva marxista, como é o caso de O'Connor (1977). A explicação neoliberal afirma serem os gastos supostamente excessivos com o bem-estar os causadores da crise. Entretanto, a crise deve-se principalmente à questão da dívida pública, provocada por mudanças nas relações econômicas no plano nacional e também mundial (CARCANHOLO, 1998).

responsabilizar por todas as pessoas, pois é necessário poupar recursos para desenvolver programas para as pessoas em situação de pobreza absoluta. Deve-se ressaltar, porém, que a focalização perde de vista a perspectiva de cidadania e de direitos sociais, quando prevê o atendimento a apenas uma parcela da população, restando às demais obterem seu atendimento por meio do mercado, o que reforça, assim, o caráter meramente assistencialista do Estado.

Esses fatos permitem afirmar que os programas contra a pobreza têm na América Latina um objetivo oculto: assegurar uma clientela política em substituição ao apoio popular baseado num pacto social amplo, impossível de se estabelecer no padrão das políticas neoliberais (LAURELL, 1995 p. 173).

No final dos anos 90, o resultado da política neoliberal é alarmante. Presenciaram-se o crescimento da pobreza e da exclusão social, o desemprego estrutural, a precarização das relações de trabalho, a desregulamentação dos direitos conquistados e o aprofundamento das desigualdades sociais, com uma enorme concentração de renda e de riqueza no mundo.

As promessas do neoliberalismo foram cumpridas apenas em parte. Se houve controle da inflação e retomada das taxas de lucro, fundadas no crescimento do emprego e na queda da tributação, não houve, contudo, uma reanimação do capitalismo, com taxas de crescimento estáveis, como no período anterior. Isso porque “a desregulamentação financeira levou a uma verdadeira explosão de operações especulativas. [...] o aumento do desemprego levou ao aumento da demanda por proteção social [...]” (ANDERSON, 1995, p. 29).

Em se tratando do caso brasileiro de adoção do receituário em questão, vemos que o País viveu o impacto neoliberal de forma retardatária, e isso se deve a alguns aspectos de ordem política, como a crise do regime militar e a ofensiva democrática popular iniciada nos anos 80.

Nessa disputa, a idéia de descentralização pode apresentar um sentido distinto daquele previsto na Constituição, conforme salientado anteriormente, atendendo aos

ideais neoliberais de gestão pública, como uma forma de o Estado se afastar cada vez mais das soluções dos problemas sociais.

[...] a descentralização da implementação das políticas sociais tem levado, em alguns casos, ao puro formalismo, devido à forte tradição centralizadora do governo federal, à tendência à padronização, que não considera as diferentes realidades apresentadas pelos estados e municípios, ou seja, tratam os desiguais como iguais, e à não efetivação de transferências de recursos da União e dos estados para os municípios, compatíveis com as demandas apresentadas pelo nível local (CUNHA; CUNHA, 2002, p. 16).

Para Stein (1997), o não-autoritarismo não significa necessariamente descentralização. Para a autora, esse recurso pode ser usado tanto como instrumento de participação como, também, pode encobrir a face obscura de um regime autocrático, caracterizando-se como um mecanismo de reforço ao aparelho de dominação.

Em alguns casos, pode acontecer o que Sposati e Falcão (1990, p.17) denominam de “prefeiturização”.

[...] enquanto relação governo-povo, a descentralização se conforma ainda pelo grau de presença da sociedade civil e, principalmente, pelas representações locais e regionais. Quando estas são representativas da população local e reconhecidas por sua capacidade de decisão, pode-se dizer que há efetiva descentralização do poder do Estado. Caso contrário, ocorrerá o que ainda observamos em nosso país, ou seja, apenas uma desconcentração ou deslocação das ações do governo federal e estadual para o âmbito municipal, o que se pode denominar de ‘prefeiturização’ onde [sic] o poder de governo e gestão é vetado nas instâncias internas do Estado.

De acordo com a Constituição de 1988, a descentralização deve ser guiada pelos princípios da democratização e da participação popular, contribuindo para fortalecer o controle da sociedade civil sobre as ações estatais e a consolidação da democracia em nosso país, rompendo com a tradicional centralização e exclusão das classes populares dos espaços de decisão política.

Dessa forma, a descentralização não pode ser compreendida necessariamente como uma refundação da ordem democrática. Para tanto, são necessárias algumas

condições para que ela viabilize, de fato, os princípios que a direcionam. “[...] torna-se imprescindível a garantia do acesso universal às informações necessárias para a gestão; a garantia de que, nos conselhos de direção, os segmentos menos poderosos tenham assento; e que os processos de gestão e tomadas de decisões sejam transparentes” (STEIN, 1997, sp).

Não obstante, a ideologia neoliberal também ataca outros conteúdos democráticos previstos na Constituição Federal de 1988. Nesse cenário de ofensiva neoliberal, Estado e sociedade civil modificam-se nas suas esferas próprias e nas suas relações. O princípio da participação popular nos processos de decisão política — de formulação de políticas públicas — ganha novo sentido na perspectiva neoliberal, que “avança em direção ao nosso passado” desconsiderando as classes populares da direção social e política do País.

Veremos a diante, com maior profundidade, o embate entre o sentido da participação popular expressa pela Constituição e o significado dessa participação defendida pela lógica neoliberal que domina a sociedade brasileira.

### **3. 3 – CONSELHOS GESTORES: UM BALANÇO BIBLIOGRÁFICO**

O cenário político inaugurado pela Constituição também preverá mecanismos de participação e controle da sociedade civil sobre as ações públicas, desafiando o Estado, em suas três esferas, a romper com a sua tradição centralizadora e excludente de direção política e social. Nesse contexto, podemos concordar com Nogueira (2004, p. 121), que afirma:

[...] a gestão participativa associa-se a um Estado mais aberto à dinâmica social, mais democrático e mais competentemente aparelhado para auxiliar as comunidades a se autogovernarem — um Estado que seja um parâmetro de sentido para os interesses, um recurso ético-político de fortalecimento e de organização da sociedade civil.

O artigo 14 da Constituição de 1988 garantiu a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos. O artigo 29 instituiu a participação dos representantes de associações populares no processo de organização das cidades. Outros artigos estabelecem a participação das associações civis na implementação das políticas sociais. Sendo assim, a Constituição conseguiu incorporar novos elementos culturais, originários da sociedade, na institucionalidade emergente, criando espaço para a potencial materialização da democracia participativa.

Os mecanismos instituídos foram: o plebiscito,<sup>30</sup> o referendo,<sup>31</sup> os projetos de iniciativa popular<sup>32</sup> e o orçamento participativo,<sup>33</sup> além da criação de conselhos gestores de políticas sociais, que permitem a participação de novos atores no processo decisório.

O princípio da participação popular inscrito na Constituição de 1988, pela primeira vez na história brasileira, marca legalmente a inclusão das classes populares nos processos de decisão política e, com isso, além de possibilitar a inserção de novos atores, também favorece a inclusão de novos temas para serem discutidos no espaço público. À medida que se ampliam os atores envolvidos na política, novas demandas também vão emergir para ser discutidas e novos arranjos políticos serão possíveis.

---

<sup>30</sup> Referendo é uma forma de consulta ao cidadão sobre um tema de importância efetivamente grande, que ocorre quando o povo é chamado a manifestar-se sobre uma lei após ela ter sido elaborada e aprovada pelos órgãos competentes do governo nacional.

<sup>31</sup> O plebiscito também é uma consulta direta ao cidadão, em que ele se manifesta sobre um assunto de extrema importância, porém antes que uma lei sobre o tema seja estabelecida.

<sup>32</sup> A iniciativa popular é o direito que os cidadãos brasileiros têm de apresentar projetos de lei para serem votados e eventualmente aprovados pelo Congresso Nacional. Para os cidadãos apresentarem um projeto de lei, é necessária a assinatura de 1% dos eleitores do País (cerca de 1,2 milhão), distribuídos em pelo menos cinco estados brasileiros.

<sup>33</sup> O orçamento participativo se caracteriza por ser uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos em nível local, através de uma fórmula técnica de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da sociedade.

Diante de tantas possibilidades de participação popular e de um novo direcionamento das ações estatais, é fácil concluir que esse sentido e esse destaque dado à participação popular na formulação e no controle das políticas públicas tendem a ser fortemente contestados pelas elites que tradicionalmente predominaram com as suas organizações e práticas na vida política do País. Assim, discorreremos, a seguir, sobre os sentidos da participação popular em disputa no Brasil atual e os principais desafios encontrados por essa participação, especialmente a participação via Conselhos Gestores — âmbito de interesse especial para o presente trabalho.

Os Conselhos Gestores surgem trazendo em si a esperança de avanço da democratização da sociedade e de mudanças na forma de planejamento e execução das políticas sociais no Brasil. A participação popular aparece, pela primeira vez na história brasileira, como um instrumento capaz de imprimir uma nova lógica na gestão pública, sustentada pela democracia, pela transparência e pelo controle democrático da sociedade civil sobre as ações públicas. “Apontam para a possibilidade de soluções dos problemas da cidade por meio da construção de uma nova cultura política democrática e um novo desenho nas relações Estado e sociedade civil” (BAVA, 2003, p. 13). Carvalho e Teixeira (2000, p. 8) definem claramente o que a institucionalização dos conselhos vem a representar em nossa sociedade:

Os conselhos são espaços de co-gestão entre Estado e sociedade que vêm se contrapor a uma tradição autoritária e excludente que caracteriza os espaços de decisão política no Brasil, onde muitas vezes prevalecem barganhas políticas, interesses privados e relações clientelistas. São formas inovadoras de gestão pública que permitem o exercício de uma cidadania ativa,<sup>34</sup> incorporando as forças vivas da comunidade à gestão de seus problemas e à implementação de políticas públicas que possam solucioná-los.

---

<sup>34</sup> De acordo com Maria Vitória Benevides (1994, p.15), “a cidadania ativa distingue-se da cidadania passiva (aquela que é outorgada pelo Estado, com a idéia moral do favor e da tutela), pois institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas, essencialmente, criador de direitos para abrir novos espaços de participação política”. “A cidadania compreende o reconhecimento dos indivíduos e coletivos como sujeitos na construção da história, pela participação política, pelo exercício da autonomia e pela garantia que lhes é dada, num Estado de Direito [...]” (FALEIROS, 2000, p. 43).

Ao prever a participação da sociedade nos processos decisórios, o Estado abre espaço para o controle e a pressão democráticos da/sobre a coisa pública. Assim, o Estado vai se transformando, em termos formais, de 'comitê da classe dominante' em espaço potencial de acesso da população aos serviços públicos.

Pode-se afirmar que os conselhos são canais de participação que propiciam, potencialmente, o diálogo direto entre sociedade civil e Estado, diálogo por meio do qual este último deve ver na primeira um interlocutor legítimo. Assim, os conselhos são, para Gomes (2000, p. 24), "um espaço de fazer política, de disputar projetos, de correlação de forças, mas [...] essencialmente um espaço de interlocução e negociação".

Essa concepção dos conselhos, como *lócus* de discussão e decisão política ampliada, tem sua origem no contexto de lutas das classes subalternas pela hegemonia e na constituição de um novo poder. Essa concepção foi se corporificando à medida que as organizações e mobilizações das massas iam se desenvolvendo no decorrer da história.

Passaremos, então, ainda que de maneira sucinta, a discorrer sobre algumas experiências conselhistas ocorridas em outros países que não o Brasil e em momentos que não a atualidade.

Tivemos como primeiras experiências nessa área os Conselhos da Comuna de Paris (1871) e os *soviets* na Rússia, em 1905 e 1917. Também temos o espaço dos conselhos nos locais de trabalho, como os Conselhos de Fábricas na Itália (1919), além de outras experiências conselhistas que aconteceram, após a Segunda Guerra Mundial, no Leste Europeu e na região dos Balcãs.

No caso dos conselhos de direção das organizações revolucionárias, Teixeira (2000, p. 99) afirma que sua "abrangência de ação era ampla e eles se colocavam como organização alternativa de poder – todo poder aos *soviets*".

Já os conselhos de fábrica, de acordo com o mesmo autor, surgem das assembleias operárias e sistemas de representação nas fábricas, “expressando um poder efetivo dos operários enquanto ‘produtores’ com ação econômica e política [...] não apenas como instrumento de defesa dos interesses operários, mas como germe de um novo tipo de Estado”.

No caso do Brasil, os conselhos surgem, primeiramente, na segunda metade da década de 70, durante o período de crise do regime militar. Deve-se destacar, então, os conselhos populares, que apresentavam uma estrutura informal e eram mantidos por movimentos sociais, como os Conselhos Populares de Saúde na zona leste de São Paulo, o Conselho Popular do Orçamento em Osasco (SP), a Assembleia do Povo em Campinas (SP) etc. Também se destacam, nessa época, as primeiras experiências de participação popular nas administrações públicas municipais, como foi o caso de Lages (SC) e Boa Esperança (ES).

Essas experiências serviram de exemplo para que a Assembleia Nacional Constituinte incluísse o princípio da participação popular nos processos de decisões políticas, na Constituição Federal de 1988.

Os formatos dos Conselhos brasileiros variam conforme estejam vinculados à implementação de ações focalizadas, através de conselhos gestores de programas governamentais (merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental, crédito), ou à elaboração, implantação e controle de políticas públicas, através de conselhos de políticas setoriais, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal (saúde, educação, cultura). Há também os conselhos temáticos, envolvidos não apenas com políticas públicas, ou ações governamentais, mas com temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade (direitos humanos, violência, discriminação contra a mulher, o negro etc.). Também começam a surgir, em alguns municípios, organismos mais gerais, de participação mais ampla, envolvendo vários temas transversais, como o Conselho de Desenvolvimento Municipal e o Conselho de Desenvolvimento Urbano (TEIXEIRA, 2000, p. 102).

Vamos nos ater aos Conselhos de Políticas, visto que este trabalho se propõe estudar o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória, que se enquadra nessa categoria. Os Conselhos de Políticas são reconhecidos legalmente enquanto espaços públicos de captação de demandas e negociação de interesses

entre diversos grupos sociais, favorecendo, assim, a ampliação da participação de indivíduos com menos acesso ao aparelho do Estado (TATAGIBA, 2002).

Os Conselhos Gestores de Políticas Sociais passam a ser, de acordo com a Constituição de 1988, espaços obrigatórios nas três esferas do poder estatal, visto que são considerados indispensáveis para o repasse de recursos federais para os estados e municípios, sendo, portanto, um instrumento fundamental para a consolidação da descentralização e da democracia.

Esses Conselhos se caracterizam por ser órgãos públicos, paritários, deliberativos e que formulam políticas e realizam o controle social, coordenando e fiscalizando o desempenho das instituições governamentais e não-governamentais que compõem a rede de serviços da política setorial à qual eles se referem.

[...] os conselhos constituem-se em instâncias de caráter deliberativo, porém não executivo; são órgãos com função de controle, contudo não correccional das políticas sociais, à base de anulação do poder político. O conselho não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas pode obrigar o Estado a elaborar normas de direito de forma compartilhada [...] em co-gestão com a sociedade civil (MOREIRA, 1999 apud TATAGIBA, 2002, p. 50).

Conforme mencionado, os Conselhos são órgãos paritários, ou seja, comportam, em mesmo número, representantes do Estado e da sociedade civil, como mecanismo para garantir o equilíbrio na tomada de decisões. “A representação governamental nos conselhos é feita, em geral, por agentes públicos titulares de cargos de direção na administração direta ou indireta, por responsáveis pelas áreas das políticas sociais, e por outros que atuem nas áreas afins, por indicação do chefe do Poder Executivo” (MOREIRA, 1999 apud TATAGIBA, 2002 p. 50). No que se refere aos representantes da sociedade civil, a escolha apresenta algumas especificações de acordo com a política setorial que ele atende e conforme a lei que criou o conselho de que se trate. Normalmente, esses conselheiros são escolhidos por seus pares, em assembléia própria, que envolve entidades e organizações não-governamentais prestadoras de serviços, de defesa de direitos, de estudos e pesquisa, associações

de usuários, sindicatos, entre outras. Os representantes são eleitos através do voto dessas entidades.

Neles [nos conselhos] se fazem representar organizações da sociedade civil e agências do Estado, portadoras de interesses e valores não apenas distintos, mas por vezes antagônicos. Esta pluralidade não se relaciona apenas à dicotomia Estado/sociedade, mas se reflete também nas clivagens internas aos referidos campos. A pluralidade na composição, em vez de um obstáculo — como alguns estudos têm sugerido — é, ao contrário, o elemento que responde pela natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos (TATAGIBA, 2002, p. 54).

Também é importante destacarmos que a atividade de conselheiro é considerada de relevância pública, visto que ele é reconhecido, em lei, enquanto um agente público. Por esse motivo, a sua função não deve ser remunerada e a sua liberação deve ser concedida pela entidade/secretaria em que atua, sempre que as atividades conselhistas assim o exigirem.

Quanto ao funcionamento dos conselhos, cada um deles tem como competência elaborar o seu regimento interno, que deve ser aprovado em plenária e submetido à apreciação do chefe do Poder Executivo da sua área de abrangência, o qual o sanciona por meio de decreto. As decisões do conselho devem se apresentar sob a forma de decretos e devem ser publicadas no *Diário Oficial*. As reuniões devem ser abertas, o que define o seu caráter de órgão público — qualquer cidadão tem direito de voz, mas apenas os eleitos possuem o direito de voto.

Outro elemento importante para que o conselho seja, de fato, um espaço público e democrático é a publicização dos debates e decisões tomadas no seu interior. Por isso, é essencial compreendermos o conceito de publicização, uma vez que está diretamente articulado às novas relações entre Estado e sociedade civil e às novas formas de participação popular.

O conceito publicização funda-se numa visão ampliada de democracia, tanto do Estado quanto da sociedade civil, e na implementação de novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do Estado, que dinamizam a participação social para que ela seja cada vez mais representativa da

sociedade, especialmente das classes dominadas (RAICHELIS, 2000, p.63).

Se todas essas características fazem dos Conselhos um espaço que possibilita novas formas de participação política, que nos remetem tanto à questão do poder e da dominação — tão presentes em nossa história — quanto à questão do consenso e da hegemonia — visto que, ao prever a participação das classes populares, se apresenta enquanto um espaço de configuração de uma possível contra-hegemonia —, é preciso questionarmos até que ponto essas possibilidades estão se concretizando em práticas políticas realmente democráticas e inéditas.

Passada a euforia em torno da “Constituição Cidadã”, é o momento de se avaliar se os princípios democráticos ali inaugurados realmente se transformaram em ações práticas do cotidiano dos cidadãos. Observamos, através de um balanço bibliográfico, que muitos desafios são impostos aos novos arranjos institucionais democráticos. Apontaremos, a seguir, alguns desses limites.

Além dos desafios impostos pela cultura política brasileira, que, como vimos, excluiu ou limitou ao máximo a participação popular nos processos decisórios, hoje vivemos uma conjuntura econômica e política que ataca todo conteúdo democrático embutido na Constituição de 1988.

Se é verdade que os anos de ditadura cobram seu preço e a cultura política autoritária pesa como referência, mais recentemente a adesão sem limites do governo federal à doutrina neoliberal teve um enorme impacto sobre as nossas instituições públicas e a vida em sociedade, e comprometeram profundamente a qualidade de nossa democracia e as possibilidades de se lutar por um outro modelo de desenvolvimento, uma nova sociedade. Vivemos num momento em que nossa sociedade se regula pela lógica do mercado: impõe-se um padrão de sociabilidade individualista, privatista, competitivo, concorrencial, que desrespeita o interesse público e a ética democrática. O egoísmo, o autoritarismo e a

violência se impõem como elementos que estruturam a vida social. A democracia e a cidadania como valores não encontram espaço dentro desta lógica (BAVA, 2003, p. 18).

A citação acima demonstra a atual conjuntura brasileira de valorização dos instrumentos de concorrência e da “livre iniciativa”, típicos de uma cultura mercantil hegemônica de caráter neoliberal. Já apontamos que foi nos anos de 1990 que a política neoliberal passou a se impor, efetivamente, nas administrações públicas brasileiras.<sup>35</sup> A partir da presidência de Fernando Collor, desencadearam-se mais fortemente as iniciativas para reduzir os gastos estatais que não aqueles de interesse do capital e concretizar a ruptura com o passado intervencionista, característico do modelo da industrialização substitutiva de importações e do desenvolvimentismo dos governos militares.

A partir dos anos 1990, o Brasil adentrou num período marcado por uma nova ofensiva burguesa, mais uma vez adaptando-se às requisições do capitalismo mundial. É um momento histórico com características diferentes do pós-64. Mas, certamente, configura-se como uma contra-reforma social e moral, na perspectiva de recompor a hegemonia burguesa no país. A dominação burguesa foi arranhada no processo de redemocratização [...] (BEHRING, 2003, p. 113).

Essas estratégias foram aprofundadas no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que priorizou reformas constitucionais, o que, por sua vez, possibilitou a reestruturação da ordem econômica (baseada nos ditames do Consenso de Whashington) e, sobretudo, a refundação das relações entre o Estado e a sociedade.

A reforma administrativa<sup>36</sup> executada pelo MARE — Ministério da Administração e Reforma do Estado, criado no governo de Fernando Henrique Cardoso, sob a

---

<sup>35</sup> “Mas a verdade é que foi a ditadura que começou o processo de dilapidação do Estado brasileiro, que prosseguiu sem interrupções no mandato ‘democrático’ de José Sarney” (OLIVEIRA, 1998, p. 24-25).

<sup>36</sup> De acordo com Behring (2003, p. 146), está em curso no Brasil não uma reforma, mas uma contra-reforma. A autora afirma que há uma apropriação indébita do termo reformista: “Mesmo que o termo reforma seja apropriado pelo projeto em curso no país ao se auto-referir, partirei da perspectiva de que se está diante de uma apropriação indébita e fortemente ideológica da idéia reformista, a qual é

direção do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira —, levou adiante um projeto de redefinição drástico de administração pública implantada por Vargas. “Para ele [Bresser Pereira], o Brasil e a América Latina foram atingidos por uma dura crise fiscal nos anos 1980, acirrada pela crise da dívida externa e pelas práticas de populismo econômico” (BEHRING, 2003, p. 172).

De acordo com esta visão, o Estado brasileiro sofre do mal da ineficiência, sendo preciso, portanto, purificá-lo de suas disfunções burocráticas, buscando alcançar o modelo de administração pública gerencial, que nada mais é do que uma transposição das práticas bem sucedidas da administração de empresas para o setor governamental (GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA, 1998 – 1999, p. 86).

O objetivo da reforma, então, é a substituição de uma burocracia baseada no modelo racional-legal weberiano (Reforma Burocrática) por uma nova modalidade de administração pública do tipo gerencial que viabilizasse a disciplina fiscal, a privatização e a liberalização comercial. A diferença entre uma e outra forma de administração se fundamenta em dois princípios: 1) a administração pública burocrática busca o controle dos processos, enquanto a gerencial, o controle dos resultados; 2) para a administração pública gerencial, o interesse público não pode ser confundido com interesse próprio do Estado, como ocorre com a administração pública burocrática (BEHRING, 2003).

A reforma proposta por Bresser Pereira apresentou como objetivos: a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos estados e municípios; a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública.

Ao Estado cabe um papel coordenador suplementar. Se a crise se localiza na insolvência fiscal do Estado, no excesso de regulação e na rigidez e ineficiência do serviço público, há que reformar o Estado, tendo em vista recuperar a governabilidade (legitimidade) e a *governance* (capacidade financeira e administrativa de governar). A perspectiva da reforma é garantir taxas de poupança e investimento adequadas, eficiente alocação de recursos e distribuição de renda mais justa. O lugar da política social no

---

destituída de seu conteúdo progressista e submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas conseqüências sociais e direção política”.

Estado social-liberal é deslocado: os serviços de saúde e educação, dentre outros, serão contratados e executados por organizações públicas não-estatais competitivas (BEHRING, 2003, p. 173).

Nesse projeto, a participação política popular ganha um novo sentido e aparece como um mecanismo promotor da solidariedade entre governantes e governados, que contribuem para aliviar e agilizar as ações governamentais. Simionatto (1998) destaca que, nos anos 1990, há uma inversão do processo vigente nos períodos populistas, em que as classes hegemônicas faziam concessões aos setores populares. Hoje, o Estado, em nome das elites econômicas, impõe sacrifícios às classes populares, as quais, muitas vezes, consentem em favor da hegemonia burguesa.

De acordo com a “reforma”, o Estado deve se apresentar enquanto um Estado democrático, mesmo que esta proposta seja extremamente instrumental e reducionista da democracia. Sendo assim,

[...] esse Estado deve ser também democrático, já que ‘as classes dominantes não necessitam do uso da força para se apropriar de uma parte considerável do excedente social’ e a democracia deve existir como meio de acesso ao poder político, bem como a divisão desse mesmo poder pelas classes dirigentes (BEHRING, 2003, p. 174).

Nogueira (2004) ressalta que, na década de 90, o Brasil consolidou e organizou institucionalmente seu compromisso com o regime democrático. Todavia, não se edificou um sistema politicamente democrático, não houve mudança substantiva dos hábitos democráticos e não se rompeu efetivamente com as práticas que caracterizam a nossa cultura política.

Nesse contexto, a participação se apresenta com um conteúdo gerencial, ou seja, a sociedade civil poderá interferir, administrar e colaborar com as ações públicas estatais e, em alguns casos poderá substituir o Estado na implementação de determinadas políticas sociais. Tataribá (2003, p. 16-17) explica claramente em que se configura a participação gerencial:

[...] no modelo democrático gerencial, o estabelecimento dos acordos ou a mobilização para a ação conjunta não resulta necessariamente — embora possa vir a ocorrer, dentre outros motivos, pela pressão dos grupos convidados à participação — de um debate prévio e informado acerca das alternativas postas à definição do problema e das formas de intervenção. O que está em jogo não é a definição compartilhada do que deverá ser, em cada caso, considerado interesse público, mas a disposição de cada ator ‘realizar a sua parte’, ‘oferecer sua contribuição’, disponibilizar seu tempo e criatividade para ‘reunir esforços’ visando à solução de um problema, que só pode ser resolvido ‘com a contribuição solidária de todos’.

[...] Uma experiência participativa bem sucedida é aquela em que os atores sociais aceitam dividir com o governo, depois de sensibilizados para tanto, as responsabilidades pela execução das políticas, podendo inclusive assumir diretamente os custos de sua implementação.

Podemos afirmar que o tema da participação popular está, atualmente, inserida no discurso e na prática de diversas forças políticas que disputam a hegemonia no cenário brasileiro. Por isso, devemos considerar que realmente presenciamos um movimento que luta por novos espaços democráticos e pelo fortalecimento dos já existentes, com vistas a legitimar a participação real dos cidadãos na direção política do País. Mas também, existe um movimento que utiliza o mesmo argumento da redefinição das relações entre o Estado e a sociedade civil, visando à diminuição das intervenções estatais nas expressões da questão social. Esse movimento reforça a idéia da participação gerencial e, “neste quadro, caberia às agências autônomas e às organizações sociais, constituídas a partir da sociedade civil, a execução das políticas [...] Nesta divisão de atribuições, não há referências à participação da sociedade civil no planejamento e formulação destas políticas” (GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA, 1998 – 1999, p. 87).

Apresentados os resultados do balanço bibliográfico dos conselhos gestores no Brasil, partiremos para a discussão da trajetória das políticas sociais no campo da criança e do adolescente, marcando o momento em que a participação popular ganha destaque no planejamento dessas políticas.



## **CAPÍTULO 4**

### **INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA, POLÍTICA SOCIAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR**

*"Há que se cuidar do broto para que a vida nos dê flor e fruto" (MILTON NASCIMENTO).*

#### **4.1 - O DESPERTAR DO SENTIMENTO DE INFÂNCIA**

A história social e cultural que marca o mundo ocidental e, em particular, o Brasil, não apresenta um passado de glórias em relação ao modo de pensar e agir no que diz respeito à atenção às crianças e aos adolescentes, principalmente às crianças e adolescentes pobres.

Conhecer e analisar essa história facilitará a compreensão dos avanços e implicações que temos hoje em relação à implementação do ECA e de uma gestão partilhada da política de atendimento. Buscar na história as origens do passado para avaliar o presente e — quem sabe? — projetar o futuro pode ser um bom caminho para permitir uma mudança de paradigma, em um momento histórico e cultural no qual as representações sociais e políticas podem ser reconstruídas em direção à formas mais democráticas de participação. Para tanto, vamos recorrer à história e apontar o momento em que a infância e a adolescência passam a ser reconhecidas na sociedade ocidental.

As análises de Ariès (1981) nos fazem compreender a infância como uma construção social e cultural e ter clareza de que os modos de representá-la transformaram-se ao longo da história e se apresentaram de maneiras diversas segundo os diferentes grupos sociais. O autor realiza, nessa obra, uma análise aprofundada sobre as representações da infância, perpassando todo o período que vai da sociedade medieval até a modernidade.

Na sociedade medieval, o sentimento de infância não existia. Isso significa que não havia a consciência das particularidades infantis, as particularidades que distinguem, essencialmente, a criança do adulto.

Essa mentalidade fica expressa, especialmente, na análise que o autor faz da representação da criança através da arte: “Até por volta do século XII, a arte medieval desconhecia a infância ou não tentava representá-la. É difícil crer que essa ausência se devesse a incompetência ou a falta de habilidade. É mais provável que não houvesse lugar para a infância nesse mundo” (ARIÈS, 1981, p. 17). Essa constatação permitiu ao autor acrescentar que, do ponto de vista da vida real, e não apenas no de uma transposição estética, a infância era um período curto, logo ultrapassado e cuja lembrança era logo perdida.

Esse modo de pensar as crianças direcionou as formas de tratamento em relação aos pequenos. As crianças eram consideradas e conseqüentemente tratadas como “adultos em miniatura” (ARIÈS, 1981). Por essa razão, assim que a criança tinha condições de viver sem a presença da mãe ou da ama (por volta dos 7 anos de idade), ela ingressava no mundo dos adultos e não se distinguia mais destes.<sup>37</sup>

As crianças eram tratadas com descaso, sendo que a maior parte das mães entregava seus recém-nascidos a amas-de-leite. A renúncia ao aleitamento era justificada, muitas vezes, pela fraqueza de algumas mães. Outras apelavam para a estética, afirmando que perderiam a beleza, tendo ainda a seu favor a ordem moral e social vigente.

A amamentação nos séculos XVII e XVIII era considerada repugnante e ridícula, um ato que inferiorizava as classes abastadas. No entanto, esse pensamento também penetrou nas classes populares, que procuravam pelos mercados e pelas ruas amas que pudessem amamentar seus filhos. A maior diferença quanto a essa prática entre pobres e ricos é que os últimos, com a ajuda de um médico, selecionavam as amas com aparência saudável, bonitas e calmas. As classes populares, ao contrário, sequer examinavam a saúde ou o leite dessas mulheres. Comuns a ambas as situações são os relatos literários de maus tratos, falta de higiene e mortalidade infantil.

Acrescente-se a isso o uso de narcóticos e aguardentes para fazer a criança dormir e ficar tranqüila. Muitas morreram por uma dose excessiva. Mas, se suportasse tudo isso, a criança ainda teria que passar por outra prova terrível: a sujeira e a falta de higiene. Às vezes, passam-se semanas sem que suas roupas ou palha sobre a qual se deita sejam trocadas (LINS, 1997, p. 97).

Ressalte-se que o que predominou até o final do século XVIII foi um sentimento de indiferença por parte dos pais em relação a esses acontecimentos. A própria mortalidade infantil era considerada banal, compreendida como um acidente corriqueiro que o nascimento de um próximo filho poderia reparar.

---

<sup>37</sup> A inserção da criança no mundo adulto dava-se mediante a adoção do mesmo padrão de vida, incluindo a realização de atividades, forma de vestir-se, participação em jogos e no trabalho.

As crianças eram menosprezadas, consideradas um grupo de segunda categoria, “uma espécie de adulto em miniatura, um ser imperfeito que precisava sair deste estado infantil para merecer algum respeito” (WEBER, 1998, p.23).

Nesse momento histórico, a socialização das crianças não se dava no interior da família e sequer era controlada ou assegurada por esta:

As trocas afetivas e as comunicações sociais eram realizadas, portanto, fora da família, num ‘meio muito denso e quente’, composto de vizinhos, amigos, amas e criados, crianças e velhos, mulheres e homens, em que a inclinação podia se manifestar mais livremente. As famílias conjugais se diluíam nesse meio (ARIÈS, 1981, p. 10).

O contexto descrito aponta que o sentimento de família, conforme valorizado nos dias correntes — os sentimentos entre pais e filhos e entre marido e esposa — não eram tão fundamentais para a manutenção do equilíbrio e da existência da família. A família era muito mais moral e social do que sentimental (ARIÈS, 1981).

Contudo, de acordo com Ariès (1981), o fim do século XIX assinala um período de grandes mudanças na socialização e no sentimento em relação à infância.

Tais mudanças podem ser compreendidas a partir de duas abordagens que se relacionam e que contribuíram para o despertar do sentimento pela infância. Pode-se dizer que ambas as abordagens foram determinantes para que a infância saísse do anonimato.

A primeira abordagem se refere à influência da escolarização na formação moral e espiritual das crianças (o que acontece sob a orientação dos educadores e sacerdotes tanto católicos quanto protestantes).

A instituição escolar marcará uma grande mudança na forma de representar e agir com relação à criança. Se, durante a Idade Média, a educação das crianças se dava através da aprendizagem junto aos adultos, com a abertura da escola às crianças, essa instituição se tornou um instrumento de iniciação social que

determinava a passagem da infância para o mundo adulto (ARIÈS, 1981). A escola passa, cada vez mais, a se tornar um meio de isolar as crianças do mundo dos adultos.

A sociedade passa a compreender que a criança necessita viver uma fase diferenciada do adulto. Por isso, a instituição escolar desenvolverá um regime especial de educação antes de a criança se integrar ao mundo dos adultos.

Até então, as escolas eram reservadas a um pequeno número de clérigos e misturavam as diferentes idades dentro de um espírito da liberdade de costumes. Durante muito tempo, a escola permaneceu indiferente à repartição e à distinção das idades, pois seu objetivo principal era a formação moral e social. Sendo assim, recebia de maneira indiferente as crianças, os jovens e os adultos, precoces ou “atrasados”.

Essa indiferença da escola pela formação infantil não era própria apenas dos pensadores retrógrados. É importante notar que os humanistas do Renascimento a compartilhavam com seus inimigos, os escolásticos tradicionais. Assim como os pedagogos da Idade Média, eles confundiam educação com cultura, e estenderam a educação a toda a duração da vida humana, sem dar um valor privilegiado à infância ou à juventude, sem especializar a participação das idades (ARIÈS, 1981, p.101).

Dizer que um menino estava com idade para ir à escola não significava, necessariamente, que se tratava de uma criança. Ia-se para a escola quando se podia, ou muito cedo, ou muito tarde. Sendo assim, nem todas as crianças passavam pela escola. Para elas, permaneciam os antigos hábitos da precocidade da Idade Média.<sup>38</sup> A divisão que se fazia entre as crianças que iam para a escola e as que cedo ingressavam no mundo dos adultos não correspondia a sua condição

---

<sup>38</sup> As crianças eram enviadas para casas de pessoas estranhas após os 07 ou 09 anos de idade e lá permaneciam por quase dez anos. Nessas casas, elas trabalhavam como aprendizes, desempenhando funções domésticas, principalmente servindo à mesa. Esse trabalho, em casas de estranhos, tinha por objetivo a aprendizagem de boas maneiras. As crianças eram enviadas por seus pais às casas alheias ao mesmo tempo em que estes recebiam em suas casas outras crianças. Além disso, era freqüente que essas crianças, quando maiores, não mais retornassem para as suas casas. No caso das meninas, elas nunca iam à escola. Para elas, os hábitos de precocidade e de uma infância curta mantiveram-se inalterados. A partir dos dez anos, as meninas já eram consideradas mulheres. Desse modo, sua aprendizagem era basicamente a doméstica (ARIÈS, 1981).

social. Apesar de a população escolar ser constituída, principalmente, por filhos de burgueses, juristas e eclesiásticos, nela havia também filhos de camponeses e artesãos, assim como havia filhos de nobres que não freqüentavam a escola (ARIÈS, 1981).

No entanto, essa situação não perdurou por muito tempo, e a condição social passou a marcar o espaço da educação. A escola passa a ser dividida por um sistema de ensino duplo, que seleciona de acordo com a classe social. O ensino secundário (mais longo) para os burgueses, e o ensino primário (mais curto) para os pobres (ARIÈS, 1981).

Foi nessa nova configuração do sistema escolar que a idéia de disciplina se edificou e logo se estendeu para toda a sociedade. Apresentavam-se novos princípios de comando e hierarquia. A disciplina escolar terá sua origem na disciplina religiosa e, mais tarde, a própria família também foi entendida como um ator importante no aperfeiçoamento moral das crianças, incorporando a disciplina como central na educação da infância e da juventude.

Assim, a evolução da mudança na educação significou, também, uma preocupação dos pais de estarem mais próximos dos filhos. “A substituição da aprendizagem pela escola exprime também uma aproximação da família e das crianças, do sentimento da família e do sentimento da infância, outrora separados. A família concentrou-se em torno da criança” (ARIÈS, 1981, p.101).

A extensão da freqüência escolar também significou uma mudança na forma de as famílias se relacionarem com as crianças. Como já salientado neste trabalho, até o final da Idade Média, a família era muito mais uma realidade moral e social do que sentimental.<sup>39</sup> Todavia, a expansão da preocupação escolar com a moral das crianças correspondeu também a uma preocupação dos pais em vigiar seus filhos

---

<sup>39</sup> Nos meios mais ricos, a família se baseava na prosperidade do patrimônio e na honra do nome. Para os pobres, a família não correspondia a nada além da instalação do casal no seio de um meio mais amplo (ARIÈS, 1981).

mais de perto, visando treiná-los para resistirem melhor às tentações do mundo adulto. Dessa forma, a família passou a se concentrar em torno da criança.<sup>40</sup>

Áries (1981) e Badinter (1985) afirmam que a família, enquanto grupo privado, vai surgindo, no Ocidente, ao lado da infância a ser protegida e preservada dos perigos do meio. Com o surgimento desse novo sentimento, as crianças começam a receber nomes próprios, a saber quantos anos têm, assim como os pais passam a considerar importante saber quantos são os seus filhos. Há um reconhecimento da especificidade deste período da vida, expresso pelos novos lugares que lhes são determinados nos cômodos das casas, na dimensão dos móveis, nas atividades que lhes seriam proibidas. Há também um lugar entre os saberes, justificando uma medicina especializada, uma pedagogia que lhes seja própria. Isso contribuiu para consolidar representações de crianças separáveis das de adultos, fortalecendo a família como unidade distinta, lugar de proteção e isolamento onde os filhos devem ser educados.

Além disso, outro aspecto, de grande importância, contribuiu, concomitantemente, para a passagem da família social e moral da Idade Média à família moderna. A mudança no modo de produção — transição do feudalismo para o capitalismo — exigiu que a infância passasse a receber maiores cuidados. Do ponto de vista dos interesses dominantes na sociedade capitalista, era importante que as mães cuidassem da saúde e da educação dos seus filhos, visto que isso poderia garantir a sobrevivência da futura mão-de-obra necessária para a manutenção do novo sistema<sup>41</sup> (BADINTER, 1985).

A aparição do sentimento da infância nasce no contexto burguês e sustenta a mudança de inserção da criança na sociedade. No quadro de uma economia mercantil em fase de expansão, e dentro da qual cada um deveria participar num

---

<sup>40</sup> Um exemplo dessa mudança foi que o velho hábito de enviar os recém-nascidos para as casas das amas passou lentamente a se modificar. Com a centralidade da criança no seio familiar, a ama é quem irá se deslocar e passar a morar com a família.

<sup>41</sup> É no capitalismo que as preocupações e cuidados com a infância ganham mais ênfase, visto que era indispensável que a formação dos infantes fosse coerente com os valores do novo sistema — baseado no lucro, no livre comércio e no reconhecimento do trabalho enquanto valor moral.

processo aberto de troca de bens e de compra e venda de força de trabalho, a família de tipo antigo, fundada na autoridade paterna, numa noção alargada de linhagem e no dever de conservação do patrimônio, começa, então, sobretudo no território social da burguesia, a ceder rapidamente lugar à família conjugal, dentro da qual a criança e o jovem se transformaram num investimento, num capital que era preciso valorizar, e que ampliava ou diversificava as outras formas de patrimônio. O crescimento demográfico e a concentração urbana iriam acentuar as condições desta transformação (BADINTER, 1985).

O *Emile* (1762), de Jean-Jacques Rousseau, sintetiza essa nova abordagem da criança, vista como portadora de potencialidades em devir e de um valor intrínseco, cuja natureza e necessidades era preciso empenhar-se em conhecer. O apego à criança e a suas particularidades não se exprime mais pela diversão ou o brincar, mas pela responsabilidade da família em cuidar da saúde e da educação dos infantes. Cabe à mãe amar, alimentar seus filhos e educá-los conforme a nova ordem econômica que se desenvolvia (LINS, 1997).

Ariès (1981, p. 189) salienta que esse processo deu-se lentamente e se restringiu durante muito tempo “[...] as classes abastadas, dos homens ricos e importantes do campo ou da cidade, da aristocracia ou da burguesia, artesão ou comerciante”.

Somente a partir do século XIX esse sentimento vai se expandir a todas as camadas sociais e se impor hegemonicamente à sociedade. A família passa a se configurar como um espaço cada vez mais fechado e que se volta cada vez mais para os seus membros, reforçando a idéia de espaço privado e contribuindo, juntamente com as transformações na educação, para o surgimento de uma nova concepção de infância e adolescência que passa a ser adotada na sociedade moderna.

Essa nova concepção inaugura a idéia de maior subordinação e dependência das crianças aos adultos, colocando a necessidade de fortalecimento da família para garantir a proteção dos infantes. Aliada a essa nova função social da família,

também será reforçada a intervenção da sociedade e do Estado para oferecer às crianças escolarização, assistência e proteção. Todavia, deve-se ressaltar que todo esse processo de reconhecimento das particularidades infantis vai acontecer inserido na concepção de preservar a criança, porém disciplinando-a.

Ressalte-se que, nessa nova ordem, também se passou a entender a pobreza de uma maneira diferente. A situação de pobreza alterou-se nesse momento de transição, na sociedade ocidental, por dois principais fatores: a derrocada do feudalismo e o cercamento dos campos, que transformaram, em grande medida, os modos de vida e de trabalho da população. Desse modo, o surgimento do capitalismo, o avanço do livre comércio e a mercantilização da força de trabalho transformaram a pobreza coletiva predominantemente rural em pobreza urbana, algo individual, muito embora comum à grande maioria das pessoas (LEITE, 2002).

Isso fez com que a forma de se representar a pobreza também se alterasse. Durante a Idade Média, a pobreza era vista como algo natural e resultado da vontade divina.<sup>42</sup> Sendo a pobreza fruto da vontade divina, ela também será aspecto fundamental do que Castel (1998) denomina “economia da salvação”. Nesse contexto, a doação de esmolas será o elemento condutor para a salvação dos pecadores.

[...] a caridade representa a via por excelência da redenção e o melhor investimento para o além. [...] Estabelece-se um comércio entre o rico e o pobre, com vantagens para as duas partes: o primeiro ganha a sua salvação graças à sua ação caridosa, mas o segundo é igualmente salvo, desde que aceite sua condição (CASTEL, 1998, p. 65).

As referências utilizadas por Leite (2002) apresentam outro elemento que também contribuía para a naturalização da pobreza e a não-contestação do mundo estratificado rigorosamente entre ricos e pobres. Esse novo elemento diz respeito ao

---

<sup>42</sup> O pensamento cristão medieval que direcionava as representações da pobreza baseava-se na seguinte afirmação: “Incumbe à graça de Deus conceder riqueza e força, ou condenar à debilidade e à pobreza: ao homem não resta senão aceitar humildemente a condição que lhe tiver sido atribuída” (GEREMEK, 1989 apud LEITE, 2002, p. 7). “[...] a pobreza fazia parte da ordem natural das coisas, da natureza física, de uma economia débil, de uma natureza humana que era frágil e falível” (HIMMERLFARB, 1988 apud LEITE, 2002, p. 7).

fato de que “os pobres, durante a Idade Média, não eram desfilados, não se encontravam desenraizados de seu próprio meio social” (LEITE, 2002, p. 8).

Essa filiação social fazia com que os pobres, mesmo vivendo nas mais precárias condições de sobrevivência, mantivessem-se nos seus locais de origem. Isso porque: “[...] a conjunção do fato de estar colocado sob a proteção de alguém poderoso [...] e do fato de estar inscrito em redes familiares ou da mesma linhagem e de vizinhança da comunidade de habitantes garantia uma proteção máxima contra os acasos da existência” (CASTEL, 1998, p. 50).

Entretanto, todo esse cenário será modificado durante a longa transição do feudalismo ao capitalismo. Será com a modernidade pré-industrial que surgirá uma nova modalidade de pobreza, uma pobreza móvel. Com o cercamento dos campos e a emergência do modo de produção capitalista, um grande número de indivíduos passou a migrar em busca de trabalho onde quer que isso fosse possível. Rompiam-se, com isso, os tradicionais laços sociais e os indivíduos passaram a se desligar dos seus locais de origem, apresentando-se desenraizados espacial e socialmente (LEITE, 2002).

Assim, a pobreza passa a ser considerada como capaz de desordenar o mundo, visto que, então, se constituía como uma pobreza móvel. Por isso, as situações de pobreza e miséria passaram a ser encaradas como um problema que precisava ser combatido. Os pobres passam a ser vistos como um problema, diferentemente do que tinha acontecido na Idade Média, porque, por um lado, eram, em geral, forasteiros, indivíduos vindos de outras localidades, sem vínculos com os habitantes da localidade em que passavam a morar; por outro lado, eram em grande número, concentrando-se em espaços geográficos relativamente pequenos; por fim, diferentemente do que tinha ocorrido na Idade Média, a partir da modernidade pré-industrial os pobres freqüentemente não tinham um lugar pré-definido na sociedade, e aqueles que não conseguiam um posto trabalho passaram a ser chamados “vagabundos”, sofrendo as penalidades correspondentes (LEITE, 2002).

Com a Revolução Industrial, as situações de pobreza passam a ter uma causa evidente: a pobreza passa a ser entendida como fruto de um sistema que não absorvia toda a força de trabalho disponível, que tem o mercado e não os indivíduos enquanto prioridade.<sup>43</sup>

No caso de crianças e adolescentes pobres, o pensamento não foi diferente. Se a família não era capaz de prover o mínimo necessário para a sobrevivência e o ajustamento dos infantes, cabia à classe dominante e aos governantes adotarem algumas medidas que garantissem a manutenção da ordem. Seguem, nesse contexto, os primeiros ensaios de políticas sociais, combinando assistência aos necessitados e repressão violenta contra os indivíduos tidos como vagabundos (LEITE, 2002).

Essas formas de combater a pobreza passaram a reservar aos pobres o trabalho forçado, a reclusão e diversos tipos de castigo.<sup>44</sup> Todas as intervenções visavam manter a “paz social”, visto que o empobrecimento massivo era percebido pelas classes dominantes como uma fonte de perigo, que trazia como consequência a degradação moral dos indivíduos por ele atingidos (LEITE, 2002).

A partir desse entendimento, logo se estendeu pela sociedade capitalista a idéia da criminalização da pobreza. A sociedade capitalista rapidamente considerou a pobreza como um fenômeno perigoso para o equilíbrio social, estabelecendo uma relação “natural” entre miséria e delinqüência.

Assim, não deve causar surpresa a freqüência com que era utilizada a expressão ‘classes perigosas’, constantemente em referência às ‘classes laboriosas’. [...] Os perigos que as classes dominantes viam nas ‘classes laboriosas’ eram das mais diversas ordens (LEITE, 2002, p. 18).

---

<sup>43</sup> Com o capitalismo torna-se visível “[...] uma acumulação da miséria equivalente à acumulação de capital. Por isso, o que num pólo é acumulação de riqueza é, no pólo contrário, isto é, na classe que cria seu próprio produto como capital, acumulação de miséria, de tormentos de trabalho, de escravidão, de despotismo e de ignorância e degradação moral” (MARX, 1973 apud LEITE, 2002, p. 16).

<sup>44</sup> Esse caldo de ações que combinou assistência e repressão será mais bem exemplificado quando analisarmos a trajetória das políticas sociais para as crianças e adolescentes no Brasil.

Todo esse contexto fez com que os pobres, e especialmente as crianças e adolescentes pobres, se transformassem em objeto de maior atenção e intervenção do Estado, dos filantropos, médicos, higienistas, educadores, juristas, etc.

Veremos, a seguir, como essa situação se manifestou no caso brasileiro.

## **4.2 - PELAS MÃOS DE QUEM? AS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS DE ATENÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE**

O Brasil importou - e com grande atraso histórico - os valores e a cultura europeia no modo de pensar e tratar as crianças, principalmente no que se refere às crianças pobres. Tanto a escolarização quanto a emergência da vida privada instalaram-se com grande atraso em comparação com a Europa. Esse atraso deu-se em função do próprio processo de desenvolvimento do País, apoiado, inicialmente, no antigo sistema colonial e, posteriormente, numa industrialização tardia (DEL PRIORI, 2000).

Desse modo, é possível observar, já no início da colonização, uma certa desvalorização da infância. A criança não era foco de atenção especial. Elas não eram percebidas nem ouvidas. Nem falavam nem delas se falava (RIZZINI; PILOTTI, 1995).

Mantinha-se, na sociedade brasileira, a idéia de uma infância curta e que também apontava os sete anos como a idade da razão. Outro aspecto que permanecia era o fato de a família continuar sendo uma realidade moral e social muito mais do que sentimental. Isso significa que a noção de intimidade foi, durante longo tempo, muito precária no Brasil.

Os lares monoparentais, a mestiçagem, a pobreza material e arquitetônica que se traduzia em espaços onde se misturavam indistintamente crianças e adultos de todas as condições, a presença de escravos, a forte migração interna capaz de alterar os equilíbrios familiares, a proliferação de cortiços no século XIX e de favelas no século XX são fatores que alteram a noção que se pudesse ter no Brasil, até bem recentemente, de privacidade tal como ela foi concebida pela Europa urbana e burguesa (DEL PRIORI, 2000, p. 11).

No entanto, o segmento social infantil pobre e/ou abandonado já se apresentava enquanto um problema, que, por isso, necessitava da intervenção das classes dominantes e do Estado.

Pode-se afirmar que as primeiras iniciativas de intervenção relativas à criança foram quase todas de caráter religioso (RIZZINI; PILOTTI, 1995). Entretanto, algumas dessas ações não atingiam as crianças negras, que permaneciam como propriedade do seu senhor.

As intervenções assistenciais brasileiras reproduziam a lógica do combate à pobreza européia, na qual eram comuns o trabalho forçado, os castigos violentos e a reclusão.

Uma revisão da história da assistência à infância no Brasil, desde o período colonial, mostra-nos que toda prática assistencial voltada para crianças pobres pautava-se no trabalho. As crianças índias eram catequizadas enquanto aprendiam a trabalhar; os pequenos escravos, desde muito cedo, passavam a servir aos seus senhores; as crianças abandonadas recebiam “proteção” das Santas Casas de Misericórdia até os sete anos de idade e depois eram entregues para o trabalho; as crianças órfãs eram destinadas aos asilos, onde aprendiam a desenvolver o “sentimento de amor ao trabalho” (RIZZINI; PILOTTI, 1995).

Essa noção de assistência à infância baseada no trabalho estende-se ao período republicano, mesmo com o advento de mudanças, quando a filantropia entra em cena através dos higienistas<sup>45</sup> e filantropos.

---

<sup>45</sup> “Assim como ocorrera em alguns países europeus, foi a questão sanitária-higienista que propiciou, no Brasil, o despertar para as precárias condições de vida de amplos segmentos da população

Deve-se ressaltar que, assim como ocorreu no início do capitalismo europeu, aqui no Brasil, mesmo em se tratando de uma industrialização tardia, a criança passou a ser vista como futura mão-de-obra para a indústria, e a capacidade de trabalho se apresentou, de acordo com a ideologia vigente, como o único bem da população empobrecida. Por isso, a centralidade do trabalho nas ações sociais para os pobres continuará ainda no período republicano. Era preciso inculcar a disciplina do trabalho nas crianças, objetivando a “proteção da sociedade” contra “futuros” delinquentes ociosos.

Também se mantiveram a aplicação de castigos violentos e as péssimas condições de vida em que as crianças eram submetidas. Exemplos dessa situação não faltam na história brasileira de “atenção” à criança e ao adolescente. A resistência à catequese era capitulada na lei portuguesa como motivo suficiente para o uso da força; as crianças escravas, além de submetidas a freqüentes castigos, morriam com facilidade, devido às precárias condições em que viviam seus pais; nas Rodas dos Expostos<sup>46</sup>, a mortalidade era elevada em função da falta de condições adequadas de higiene, alimentação e cuidados em geral (RIZZINI; PILOTTI, 1995).

A reclusão também será uma constante característica das ações voltadas para as crianças e adolescentes brasileiros. Os asilos, bem como as demais instituições de internação que existiam — Colônias Correccionais, Patronatos Agrícolas, Institutos Públicos<sup>47</sup> —, conforme relata Rizzini (1997), eram casas situadas longe das cidades, inclusive em ilhas, nas quais se colocavam dezenas de crianças de 7 a 8 anos que passavam a ser educadas numa instrução quase que exclusivamente religiosa, vivendo sem higiene e muitas vezes em ambientes escuros e sem

---

vivendo nos centros urbanos impulsionados pela indústria. [...] A propagação das doenças relacionava-se diretamente às catastróficas condições de higiene às quais estava submetida grande parte da população. [...] A denúncia realizada pelos sanitaristas abriu caminho para a própria intervenção sobre a pobreza” (VALLADARES, 1991, p. 84-85).

<sup>46</sup> Dispositivo instalado na parede lateral ou frontal das Santas Casas de Misericórdia, que consistia num cilindro que unia o interior da Santa Casa à rua. Era aberto num de seus lados, onde a criança era depositada, para, em seguida ser girado sobre o próprio eixo, levando o infante para dentro dos muros, quando então o expositor tocava uma sineta para avisar à rodeira que uma criança havia sido exposta (RIZZINI; PILOTTI, 1995).

<sup>47</sup> Considero que todas essas instituições podem ser classificadas como “instituições totais”, na acepção que Goffman (2005) dá a esta expressão. São instituições com tendências de “fechamento”. “Seu ‘fechamento’ ou seu caráter total é simbolizado pela barreira à relação social com o mundo externo e por proibições à saída que muitas vezes estão incluídas no esquema físico — por exemplo, portas fechadas, paredes altas, arame farpado, fossos, água, florestas ou pântanos. A tais estabelecimentos dou o nome de instituições totais [...]” (GOFFMAN, 2005, p. 16).

ventilação. Essas crianças eram pessimamente alimentadas, sujeitas a castigos severos, dos quais o mais suave era o suplício da fome e da sede. O trabalho era tido como a forma de se evitar que os asilos se tornassem viveiros de parasitas.

O isolamento dos desajustados em espaços educativos e corretivos constituía estratégia segura para a manutenção 'pacífica' da parte sadia da sociedade. O propósito de classificar os diferentes e confiná-los em espaços de segregação e de isolamento afinava com a modernidade do País, que renegava seu passado escravista e trilhava o caminho da civilização pela negação permanente da barbárie que se apresentava sob a forma de diversidade irresponsável e caótica. Tratava-se, antes de tudo, de conferir ordem a uma população multifacetada e disforme (ADORNO, 1990, p. 9).

É nesse contexto que surgem as polícias das famílias, com o discurso de que existiam para o bem dos infantes. Essas polícias tinham o poder de entrar nas casas e intervir na moralidade da família. A pobreza ou a orfandade justificava a retirada da criança do seu lar e de sua comunidade (RIZZINI; PILLOTTI, 1995). A história do controle social formal da infância como estratégia específica constitui um exemplo paradigmático de construção de uma categoria de indivíduos para quem a proteção, muito mais que constituir um direito, consiste numa imposição. Uma proteção que será concebida apenas na medida das distintas variações da segregação, que, na melhor das hipóteses, reconhece a criança como objeto de compaixão, mas nunca como sujeito detentor de direitos.

Essas práticas se perpetuaram até que, em 1927, criou-se uma legislação específica para a infância brasileira — o Código de Menores Mello Mattos.<sup>48</sup> Pela primeira vez, foram criadas, em forma de lei, diretrizes para o “cuidado” com a infância empobrecida. Entretanto, essas diretrizes eram apenas relacionadas ao internamento das crianças, reforçando as práticas anteriores<sup>49</sup> (RIZZINI; PILLOTTI, 1995).

---

<sup>48</sup> O termo “menor” era utilizado para se referir às crianças e adolescentes pobres, abandonados ou autores de ato infracional, e expressava claramente a idéia de “diminuído socialmente” (RIZZINI, 1997).

<sup>49</sup> O Código de Menores Mello Mattos perdurou por sessenta anos, quando, em 1979, sofreu uma reformulação, que introduziu na lei a Doutrina da Situação Irregular — situação essa que era entendida como aquela em que se encontrava a criança privada das condições essenciais à sua subsistência.

Com o Código, ganhava ênfase a figura do Juiz de Menores, que tinha como atribuições julgar, administrar e buscar soluções sócio-assistenciais. Também aparece a figura do Comissário de Menores, que era uma espécie de polícia para os adolescentes. Eles procuravam os infratores, não para solucionar ou prevenir infrações cometidas, mas para retirá-los do convívio social (RIZZINI; PILLOTTI, 1995). “Uma imagem de medo [por parte da “sociedade”] que se espelhava em verdadeira caçada aos ‘comportamentos periféricos’ objeto de intimidação policial, de sanção judiciária, de ação filantrópica” (ADORNO, 1990, p. 9).

Somente nos anos 40 o governo inaugura uma política mais nítida de atendimento à infância pobre, criando órgãos federais responsáveis por planejar e gerir as ações para essa parcela da população. A política para a infância passou a ser centralizada na esfera federal de governo. Surge, nesse período, o Serviço de Atendimento ao Menor (SAM), que passa a ser responsável pela orientação e sistematização dos serviços assistenciais realizados nos patronatos agrícolas e nos institutos públicos. O SAM encaminhava os menores, após uma triagem, para esses espaços de internamento.

Conforme a lei nº 3.799, de 05 de novembro de 1941, cabia ao Serviço de Atendimento ao Menor:

- a) sistematizar e orientar os serviços de assistência a menores desvalidos e delinqüentes, internados em estabelecimentos oficiais e particulares;
  - b) proceder à investigação social e ao exame médico-psico-pedagógico dos menores desvalidos e delinqüentes;
  - c) abrigar os menores, à disposição do Juízo de Menores do Distrito Federal;
  - d) recolher os menores em estabelecimentos adequados, a fim de ministrarlhes educação, instrução e tratamento sômato-psíquico, até o seu desligamento;
  - e) estudar as causas do abandono e da delinqüência infantil para a orientação dos poderes públicos;
-

f) promover a publicação periódica dos resultados de pesquisas, estudos e estatísticas (RIZZINI; PILLOTTI, 1995, p. 277).

As instituições oficiais e particulares que atendiam aos “menores” enviados pelo SAM mantiveram as experiências mais condenadas na assistência a crianças e adolescentes. A vigilância e os castigos corporais eram práticas comuns nas instituições. A prática da vigilância determina que todos façam o que foi claramente indicado como exigido, sob condições em que a infração de uma pessoa chega a salientar-se diante da obediência visível dos internos com os funcionários das instituições. A vigilância também quer dizer que os internados das instituições totais têm todo o dia determinado, o que, para eles, equivale a dizer que todas as suas necessidades essenciais precisam ser planejadas (GOFFMAN, 2005).

Nessas instituições, a autonomia e a individualidade dos sujeitos eram, a todo o momento, negadas. Os padrões do vestuário, das rotinas e das atividades realizadas reforçavam essa idéia. Já no que diz respeito às práticas de violência, era comum uma “série de rebaixamentos, degradações, humilhações e profanações do eu” (GOFFMAN, 2005, p. 24). A violência física era tamanha, que chegava a assumir proporções de escândalo público, dada a extrema violência de surras que levavam os internos à morte. Os maus tratos ainda se davam através da péssima qualidade da alimentação, da superlotação, da falta de higiene, da precariedade das instituições e da exploração sexual (RIZZINI; PILLOTTI, 1995).

Desse modo, eram freqüentes as fugas dessas instituições, devido às péssimas condições em que se encontravam. Levando em consideração essas condições, o então Ministro do Supremo Tribunal Federal, Nelson Hungria, defendeu a fuga dos “menores” e, ao julgar o pedido de *habeas corpus* de um adolescente internado no SAM, disse: “[...] Fez ele muito bem. Fugiu a uma sucursal do inferno. Todos os internos do SAM deveriam fazer o mesmo, pois, fora dele, sua recuperação seria muito mais provável [...]” (RIZZINI; PILLOTTI, 1995, p. 284). Nesse cenário de violência de todo tipo, o SAM passou a ser conhecido como “Sem Amor ao Menor”.

Além da violência, também foram comuns nessa instituição denúncias de corrupção, que envolviam seus funcionários. A corrupção atingia o Serviço em todos os níveis, desde o Ministério da Justiça até as instituições de atendimento.

Após tentativas de reformar o Serviço, o projeto de um novo órgão — o Instituto Nacional de Assistência a Menores (INAM) — foi apresentado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em 1955. O Projeto pedia a extinção da figura do Diretor do SAM e a criação de uma diretoria e um conselho,<sup>50</sup> sendo este último formado por representantes da comunidade. Quanto aos objetivos e à estruturação do Instituto, não se diferenciava dos do SAM. Havia somente a preocupação em delinear com clareza suas finalidades e dar-lhe maior autonomia, pois o Serviço era subordinado ao Departamento Administrativo do Ministério da Justiça, não tendo autonomia sobre as questões de infra-estrutura do órgão, tais como: material, pessoal, obras, contratos, pagamentos e prestações de contas.

Após a entrega ao Congresso do Anteprojeto de Lei que transformaria o Serviço de Assistência a Menores (SAM) em Instituto Nacional de Assistência a Menores (INAM), foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar irregularidades ocorridas no SAM. No entanto, essa CPI não apresentou resultado que ameaçasse a existência do Serviço. Não obstante, seis anos depois, com a realização de uma sindicância para novamente apurar as irregularidades no SAM, foi proposta sua extinção, sendo para isso nomeada uma comissão para elaborar o anteprojeto de criação da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e as Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (FEBEMs), anteprojeto esse aprovado em 1º de dezembro de 1964 e transformado na lei n.º 4.513 (RIZZINI; PILLOTTI, 1995).

Mudavam-se os nomes, mas as práticas e as representações continuavam as mesmas: as crianças e adolescentes pobres ainda eram os “menores” da sociedade e, por isso, a violência praticada contra eles era aceita por muitos segmentos sociais.

---

<sup>50</sup> Pela primeira vez na história da assistência brasileira à crianças e aos adolescentes, surge, formalmente, a idéia de constituição de um conselho composto por representantes da comunidade para gerir, em conjunto com o Poder Público, uma instituição pública. Entretanto, essa idéia não vingou, na prática.

O sistema FUNABEM/FEBEMs tinha como meta oficial proteger a criança/adolescente dos "desajustamentos" sociais e da marginalização, visando integrá-la e ressocializá-la na vida em comunidade. A função da Fundação era:

Art. 5: Formular e implantar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, mediante o estudo do problema e planejamento das soluções, a orientação, coordenação e fiscalização das entidades que executem essa política (Lei 4.513 apud RIZZINI; PILOTTI, 1995, p. 300).

As práticas internas da instituição reproduziam a lógica do regime militar vigente na época: repressão, confinamento e violência. Assim, a internação mostrou-se mais uma vez como um sistema degradante e que agravou a situação de milhares de crianças/adolescentes brasileiros, produzindo e reproduzindo entre eles a marginalidade. A questão da assistência à infância passou, com tantas outras coisas, para a esfera de competência do governo militar. Este via na questão social e, no interior desta, na questão do "menor", um problema de segurança nacional, julgando-o, portanto, objeto legítimo de sua intervenção e normalização. As intervenções se apoiavam no discurso da "prevenção da marginalização do menor" (RIZZINI; PILOTTI, 1995), reforçando, novamente, a criminalização da pobreza, tão presente na trajetória das ações de combate a pobreza no mundo ocidental.

Com a extinção do SAM, a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor apresentou-se como sua antítese, isto é, como uma instituição autônoma, administrativa e economicamente, e que afastava o fantasma da burocracia e da corrupção que tinha caracterizado o SAM.

Eram incumbências do órgão:

- I – Realizar estudos, inquéritos e pesquisas para desempenho da missão que lhe cabe, promovendo cursos, seminários e congressos, e procedendo ao levantamento nacional do problema do menor;
- II – Promover a articulação das atividades de entidades públicas e privadas;
- III – Propiciar a formação, o treinamento e o aperfeiçoamento de pessoal técnico e auxiliar necessários a seus objetivos;
- IV – Opinar, quando solicitado pelo Presidente da República, pelos Ministros de Estado ou pelo Poder Legislativo, nos processos pertinentes à

concessão de auxílios ou de subvenções, pelo Governo federal, a entidades públicas ou particulares que se dediquem ao problema do menor;

V – Fiscalizar o cumprimento de convênios e contratos;

VI – Fiscalizar o cumprimento da política de assistência ao menor, fixada por seu Conselho Nacional;

VII – Mobilizar a opinião pública no sentido da indispensável participação de toda a comunidade na solução do problema do menor;

VIII – Propiciar assistência técnica aos Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas que solicitarem (Lei 4.513, apud RIZZINI; PILOTTI, 1995, p. 300).

A FUNABEM era o órgão central, de caráter normativo e encarregado de repassar recursos. E, para que houvesse este repasse, era necessária a criação de organismos locais. Desse modo, foram criadas, nos estados brasileiros, as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor – FEBEMs.

Entretanto, a proposta da FUNABEM, de atendimento à criança e ao adolescente considerados menores, através de campanhas preventivas e descentralização de suas atividades, não obteve bons resultados. Pelo contrário: era crescente o número de internações. Diante desse quadro, foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que ficou conhecida como a CPI do Menor. A CPI funcionou como um laboratório de pesquisas e busca de soluções para os problemas relacionados ao “menor” (RIZZINI; PILOTTI, 1995).

A CPI apresentou, em 1976, um diagnóstico revelando que havia no Brasil cerca de 25 milhões de “menores” carentes e/ou abandonados, ou seja, 1/3 da população infanto-juvenil. As crescentes urbanização e migração e, conseqüentemente, o incremento populacional contribuíram para o aparecimento, ao redor das cidades, dos “cinturões de pobreza”. Diante desse quadro, cabia ao órgão competente — neste caso, a FUNABEM — a implementação do Plano Nacional de Bem-Estar do Menor. No entanto, até aquele momento, a Fundação não apresentava condições para solucionar essa questão, que encontrava as suas raízes na péssima distribuição da riqueza produzida socialmente. O relatório ainda constatou que as FEBEMs também não dispunham de recursos suficientes para enfrentar a questão, o que confirma o caráter de descaso que foi dado às políticas sociais brasileiras (RIZZINI; PILOTTI, 1995).

Ao final da CPI, foi apresentada ao Presidente da República a recomendação para a criação do Sistema de Proteção do Menor, implicando na criação de um Ministério Extraordinário coordenando os demais órgãos envolvidos, e que teria apoio financeiro de um Fundo Nacional de Proteção do Menor, com autonomia administrativa e financeira e cuja função seria mobilizar a comunidade em relação ao assunto. Estimulava-se, assim, uma ação integrada entre governo-empresa-comunidade no sentido de promover “o recolhimento dos menores abandonados que perambulam pelas ruas das nossas principais cidades — principalmente nas regiões metropolitanas, densas de marginalização social” (RIZZINI; PILOTTI, 1995, p. 315).

No entanto, esse projeto não foi concretizado. A FUNABEM permaneceu no atendimento à “questão do menor” e, após reforma ocorrida em 1974, a Fundação passou a ser subordinada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

Dessa forma, podemos pontuar algumas características que marcaram a história das políticas sociais brasileiras relativas à infância e à adolescência, em que predominava como produção simbólica a respeito dos indivíduos dessas faixas etárias a concepção segundo a qual se tratava de delinqüentes e abandonados. Destaca-se a criminalização da pobreza — a criança pobre era tida como um futuro marginal em potencial e, por isso, era preciso reprimi-la e corrigi-la pela violência. As práticas de internação eram priorizadas e a força de trabalho era tida como único bem que a criança pobre possuía. Logo, nessas instituições, crianças e adolescentes eram submetidos ao trabalho forçado. As ações foram, historicamente, marcadas pela ênfase na esfera privada e no recuo das funções públicas do Estado. Quando este passa a ter um papel mais marcante nessa área, reforça as ações compensatórias e não-preventivas, centralizando a formulação das políticas na esfera federal de governo. O assistencialismo evidenciava a clara segmentação da população e a não-cidadania das crianças pobres.

Essa situação começa a mudar somente com o processo de derrocada do regime militar, quando, paulatinamente, a infância e adolescência passaram a fazer parte da agenda da luta por direitos na sociedade brasileira.

O processo de redemocratização da sociedade brasileira levou à instalação da Assembléia Nacional Constituinte e à possibilidade de se estabelecer uma outra ordem social, em novas bases, o que fez com que esses movimentos se articulassem para tentar inscrever na Carta Constitucional direitos sociais que pudessem ser traduzidos em deveres do Estado, através de políticas públicas (CUNHA; CUNHA, 2002, p. 13).

Como vimos, a promulgação da Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, foi fruto de um contexto de lutas, reivindicações e mobilizações de diversos segmentos da sociedade, e marcou um novo direcionamento político e social em nosso país, de tal modo que as demandas populares passaram a ter a possibilidade de se manifestar no interior do Estado.

Este período foi marcado pela implementação da Carta Constitucional que normatizou os direitos e deveres da sociedade brasileira. A Constituição de 1988 trouxe vários avanços, pois incluiu a defesa dos direitos das mulheres, índios, negros, crianças e adolescentes, entre outros.

No âmbito da criança e do adolescente, a Constituição, em seu artigo 227, normatizou preceitos que possibilitaram a regulamentação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

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 (BRASIL, 1988).

É correto afirmar que, já no início da década de 80, várias mudanças ocorreram nas formas de pensar e atender à infância e à adolescência, o que envolveu movimentos sociais, fóruns, etc. Segundo Doimo (1997, p. 140),

[...] quanto aos direitos civis, destaca-se o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMRR) que, já em seu primeiro encontro, em 1986, congregou

500 meninos de rua de todo país para analisar a conjuntura e declarar as suas necessidades e expectativas, preparando terreno para a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, a fim de codificar os direitos dos menores [sic] e definir as responsabilidades dos adultos e do Estado.

Também data da década de 80 a criação do Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente — Fórum/DCA.

Destacam-se como objetivos desse Fórum:

- a) Conquistar para a criança e o adolescente o lugar que de direito lhe cabe na consciência e sensibilidade dos homens e mulheres do nosso tempo.
- b) Contribuir para as transformações das determinações econômicas, dos condicionamentos políticos, sociais, jurídicos e culturais, responsáveis pela atual situação da infância e da adolescência no Brasil.<sup>51</sup>

Outras ações aconteceram no Brasil, seguindo o desejo de mudança na realidade vivenciada pelas crianças e adolescentes. Tivemos os movimentos “Criança e Constituinte”, promovido pelo Ministério da Educação, e a campanha “Criança: Prioridade Nacional”, que recolheu aproximadamente 250 mil assinaturas de apoio à inclusão de um artigo na Constituição Federal de 1988 que tratasse dos direitos das crianças e adolescente em todo o País. No contexto internacional, destacaram-se, no mesmo período, o Ano Internacional da Criança (1979) e a Convenção dos Direitos das Crianças (1989), marcos importantes para as inovações nos direitos desse segmento.

Assim, a Convenção dos Direitos das Crianças direcionou a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, que teve como atores envolvidos: entidades da sociedade civil articuladas no Fórum DCA, dirigentes e técnicos governamentais através do FONACRIAD (Fórum Nacional de Dirigentes Estaduais de Políticas Públicas para a Criança e o Adolescente) e a Frente Parlamentar pelos Direitos da Criança.

---

<sup>51</sup> Carta de princípios do DCA. In: **Relatório das Principais Atividades Desempenhadas (1988–1989)**. Mimeo.

Promulgado em 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, lei nº 8.069, revoga o antigo Código de Menores — que era centrado na repressão e discriminação da infância pobre — e traz inovações, na medida em que introduz a Doutrina da Proteção Integral.

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

Dessa maneira, o Estatuto mudará a concepção de criança e adolescente que até então permeava sua intervenção nesse campo. A concepção histórica de “menor” abandonado e delinqüente é questionada e ele passa a ser considerado sujeito de direitos — visto que vive em um Estado Democrático de Direitos —, em condição peculiar de desenvolvimento —,<sup>52</sup> já que ainda está em processo de desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social —, além de passar a ser encarado como tendo prioridade absoluta.<sup>53</sup>

Ao revogar o velho paradigma representado pelo Código de Menores, o Estatuto oferece condições legais para que aconteça uma verdadeira mudança, tanto na formulação das políticas sociais para a infância e a juventude como na estrutura de funcionamento dos organismos que atuam nesse campo. De fato, o avanço na

---

<sup>52</sup> Isto significa que, além de todos os direitos de que desfrutam os adultos e que sejam aplicáveis à sua idade, as crianças e adolescentes têm ainda direitos especiais decorrentes do fato de que: ainda não têm acesso ao conhecimento pleno de seus direitos; ainda não atingiram condições de defender seus direitos frente às omissões e transgressões capazes de violá-los; não contam com meios próprios para arcar com a satisfação de suas necessidades básicas e, por se tratar de seres em pleno desenvolvimento físico, emocional, cognitivo e sociocultural, a criança e o adolescente não podem responder pelo cumprimento das leis e demais deveres e obrigações inerentes à cidadania da mesma maneira que os adultos (COSTA, 1993).

<sup>53</sup> A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas à proteção à infância e à juventude (BRASIL, 1990).

legislação direcionará uma nova forma de relação entre o Estado e os usuários das políticas sociais. Com a implantação da nova lei, o padrão de relacionamento deixará de ser vertical, centralizado, manipulador, clientelista e sonegador da criatividade e da iniciativa dos destinatários — padrão que, historicamente, sempre marcou no Brasil a relação entre as classes populares e o ramo social do Estado.

Assim, o Estatuto também introduzirá algumas mudanças no conteúdo, no método e na gestão das ações destinadas à criança e ao adolescente.

No âmbito do conteúdo, as mudanças referem-se ao acréscimo de novos direitos para a infância e a juventude e envolve tanto os direitos individuais (vida, liberdade e dignidade) quanto os coletivos (econômicos, sociais e culturais).

A introdução da Doutrina de Proteção Integral implicará em enormes mudanças na essência da formulação das políticas sociais, que passam a abranger: as *políticas sociais básicas*, como educação, saúde, habitação, lazer, profissionalização e outras, consideradas direito de todos e dever do Estado; as *políticas de assistência social*, voltadas para o atendimento compensatório a todos que dela necessitem; as *políticas de proteção especial*, que envolvem as crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social; e as *políticas de garantias*, que atendem às crianças e adolescentes envolvidos em conflitos de natureza jurídica. O conjunto articulado dessas ações configura o que denominamos de *Sistema de Garantias de Direitos*. “Como se vê, os destinatários da nova legislação não são mais apenas ‘os menores em situação irregular’, mas todas as crianças e adolescentes do Brasil, para os quais o Estatuto tem o valor e sentido de uma verdadeira Constituição da Infância e da Juventude” (COSTA, 1993, p. 39).

Mudanças de tal amplitude no conteúdo da concepção de criança e adolescente e das políticas sociais correspondentes também vão exigir uma nova visão de métodos, técnicas e organização dos programas de atendimento a essa parcela da população. A mudança de método, segundo Costa (1993, p. 21), “aponta na direção

da superação do assistencialismo como princípio definidor das relações entre os pobres e o ramo social do Estado, ou seja, as políticas e programas governamentais voltados para o atendimento de suas necessidades”.

Entende-se que todo trabalho social destinado a essa população deve estar baseado na noção de cidadania e emancipação. Isso significa que a criança e o adolescente não poderão mais ser tratados como objetos passivos da intervenção da família, da sociedade e do Estado. As ações devem ter caráter emancipatório, capaz de transformar as crianças e adolescentes em sujeitos históricos capazes de manejarem seu próprio destino, respeitando suas potencialidades e limitações em cada fase do seu desenvolvimento pessoal e social.

Quanto às mudanças no campo da gestão, o ECA está em consonância com a Constituição Federal de 1988, na medida em que estabelece dois princípios básicos para a política de atendimento à infância e à adolescência: a descentralização político-administrativa e a participação da população por meio de suas organizações representativas. Para Sposati (1995, p. 93) “a atenção à criança e ao adolescente a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente passa a exigir uma nova forma de gestão que construa a proteção integral e o direito geracional da criança e do adolescente”.

Dessa maneira, o Estatuto apresenta uma nova relação do trabalho social entre União, estados e municípios, estes últimos passando a ter maior autonomia para implementar e executar suas políticas. Assim, cabem “a coordenação e as normas gerais à esfera federal, a coordenação e a execução às esferas estadual e municipal, bem com às entidades beneficentes e de assistência social” (BRASIL, 1988).

No que se refere à participação da população na formulação e fiscalização das políticas sociais, tanto a Constituição quanto o Estatuto abrem espaço para a criação dos conselhos gestores de políticas públicas, o que, no caso da criança e do

adolescente, corresponde aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. “Agora, pela Constituição e o Estatuto, a cidadania organizada está convocada a participar em instâncias até aqui privativas dos homens públicos, dos dirigentes de políticas, dos chamados homens de Estado, como a formulação das políticas e o controle das ações em todos os níveis” (COSTA, 1993, p. 41).

**CAPÍTULO 5**  
**NO CENTRO DAS DECISÕES: O CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO**  
**ADOLESCENTE DE VITÓRIA**

*“Todos os homens do mundo na medida em que se unem entre si em sociedade,  
trabalham, lutam e melhoram a si mesmos” (GRAMSCI).*

**5.1 – O CONSELHO E A REALIDADE DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA**

Historicamente a decisão das ações no campo da criança e do adolescente esteve restrita às elites ou a tecnocratas, que, distantes da realidade da maioria da população, não conseguiram formular uma política de direitos universais para a criança. Tampouco era essa a preocupação existente. Como foi apresentado, até os anos 80 as práticas pretendiam conter os “menores”, isolando-os, segregando-os e disciplinando-os para o trabalho subalterno.

As ações assistenciais voltadas para esse segmento não se pautaram, efetivamente, pelos princípios de justiça e cidadania e menos ainda foram formuladas a partir da partilha de poder com os atores que atuavam na área da criança e do adolescente. Será com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente que esse processo ganhará novos contornos e conteúdos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente foi criado para regulamentar as conquistas em favor da infância e da juventude, obtidas na Carta Constitucional [...]. Ele é a concretização dos direitos inscritos na Constituição Federal de 1988 no artigo 227 que elenca os direitos fundamentais de defesa da infância e da juventude (COSTA, 1993, p. 20).

Conforme descrito anteriormente, o Estatuto da Criança e do Adolescente, no que se refere à mudança de gestão das políticas de atendimento a essa população, prevê a participação popular na formulação e no controle social<sup>54</sup> das políticas para as crianças e adolescentes. Dentro desse marco conceitual e legal da política social, inicia-se o reordenamento institucional na perspectiva de mudanças, sobretudo com a implantação dos Conselhos Tutelares<sup>55</sup> e dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

---

<sup>54</sup> A expressão “controle social” é empregada aqui para indicar a participação da população na elaboração e fiscalização de políticas públicas.

<sup>55</sup> O Conselho Tutelar se constitui em um dos mais importantes institutos para a política de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes, na medida em que é “um órgão colegiado, composto por cinco pessoas da coletividade, escolhidas de conformidade com a lei de cada município, e que possui como atribuições, entre outras, o atendimento às crianças e adolescentes cujos direitos tenham sido ameaçados ou violados; à criança a quem tenha sido atribuída a prática de

Os conselhos devem ser criados por lei federal, estadual e municipal, conforme preconiza o artigo 88 do Estatuto. Assim, existem o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA – Lei nº 8.242/91), os Conselhos Estaduais e, no plano municipal, os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente.

A União determina como condição necessária para o repasse de verbas para os municípios a existência dos conselhos. Convém destacar que essa determinação federal pode contribuir para que o conselho seja um mero instrumento para a concentração de recursos no município, não viabilizando valores democráticos nem a participação dos cidadãos, visto que o gestor pode criar o conselho em lei, sem que exista o seu real funcionamento.

Todavia, essa não foi a experiência do município de Vitória, no Espírito Santo. Nesse caso, podemos dizer que a demanda da população pela participação fez com que o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória (CONCAV) fosse criado não apenas na letra da lei, mas também como possibilidade de efetivação de uma gestão democrática, em que a sociedade civil pudesse se firmar como um ator realmente participante da elaboração das políticas municipais voltadas para as crianças e adolescentes.

Desde o período de abertura democrática brasileira, já havia, no Espírito Santo, uma Comissão Pré-Constituinte formada por técnicos, membros de instituições religiosas, movimentos sociais, funcionários públicos etc., que tinha como objetivo discutir e articular forças e idéias que promovessem a inclusão, na Constituição Federal de 1988, de um artigo relativo à criança e ao adolescente.

Também já existia, no âmbito municipal, um fórum de entidades que debatia as questões direcionadas a modificar a concepção discriminatória e o atendimento

---

ato infracional, e o atendimento aos pais ou responsáveis por crianças e adolescentes em risco pessoal e social – arts. 136 e 101, I a VI, ECA” (PONTES, 1993, p. 26).

repressivo destinado à infância e adolescência pobre no País. Esse mesmo fórum, depois de que o artigo 227 foi consagrado na Constituição, passou a discutir e propor ações e direitos que contribuíram para regulamentar o que veio a ser o Estatuto da Criança e do Adolescente. Nesse momento, o fórum já discutia as formas que o Conselho de Direitos deveria assumir e quem poderia atuar nesse espaço, futuramente.

Destacam-se, no processo de formação do conselho de Vitória, intensas mobilização e participação da sociedade civil organizada, representada por associações de moradores, pastorais da Igreja Católica, conselhos profissionais, movimentos de defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

Toda essa mobilização, aliada ao fato de que a criação do conselho passou a ser condição legal para o repasse de recursos do governo federal para o município, criou uma pressão que contribuiu para a implantação do Conselho no município de Vitória. Com isso, o Estado, através do governo federal, também contribuiu para que o CONCAV fosse criado. Outro fator que contribuiu para tanto foi a direção do executivo municipal, de cunho esquerdista e democrático, naquele período.<sup>56</sup>

Observa-se, no caso do município de Vitória, que a criação de espaços de participação está intimamente relacionada aos processos de reivindicação e luta pela conquista da hegemonia gestados no âmago da sociedade civil, que conseguiram se firmar durante o período de abertura democrática. A análise de instituições como os Conselhos encontra-se, então, “situada no interior da contradição social e é permeada, interna e externamente, pelos processos de luta de diferentes segmentos da sociedade civil pela hegemonia das ações no âmbito dessa política social” (MARTINS, 2004, p. 193-194).

Foi em 1991, com a Lei Municipal 3.751/ 91 — alterada pela Lei 4.174/ 95 —, que se autorizou o funcionamento do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do

---

<sup>56</sup> No momento em que se apresenta a lei de criação do Conselho Municipal, estava à frente do poder executivo o prefeito Vitor Buaiz, então filiado ao Partido dos Trabalhadores.

Adolescente e a criação do Fundo para a Infância e a Adolescência. Em 1992, o CONCAV começou a funcionar sob a forma de um conselho provisório, que teve como principal função fortalecer, adequar conforme diretrizes do ECA e articular as entidades que atuavam na área da criança e do adolescente no município. Apenas em 1993 o Conselho realizou as suas primeiras eleições e iniciou, de fato, o seu funcionamento, discutindo planos de ação e apresentando propostas para o Poder Executivo Municipal.

Considerando as características históricas da política de atenção à criança e ao adolescente, o fato de o Estatuto ter sido promulgado em 1990 e que a lei de criação do conselho municipal data de 1991, tem-se a indicação de um avanço rápido no processo de organização do sistema descentralizado e participativo, visto que o Conselho passa a funcionar efetivamente em 1993.

Fica criado o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória ("CONCAV"), órgão deliberativo, formulador da Política de Atendimento e controlador das ações, em todos os níveis, vinculado administrativamente à Secretaria Municipal de Ação Social, observada a composição paritária dos seus membros, nos termos do art. 88, inc. II, da Lei Federal nº 8.069/ 90 (VITÓRIA, 1991).

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente caracterizam-se como órgãos públicos, paritários e deliberativos, que devem formular a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e fiscalizar o desempenho das instituições governamentais e não-governamentais que compõem a rede de serviços e atenção à infância e à adolescência.

Constata-se, assim, que o Conselho de Direitos assume dupla finalidade: 1) a elaboração das políticas que assegurem o atendimento dos direitos da criança e do adolescente e 2) o controle da execução dessas políticas.

A primeira finalidade, na prática, implica dizer que todo projeto de governo que vise — exclusivamente ou não — o atendimento dos direitos da criança e/ou adolescente deve contar com a aprovação prévia do Conselho de Direitos para a sua execução, sob pena desta [sic] ser sustada pela justiça por ocorrer

*inconstitucionalidade formal*. [...] Quanto à segunda finalidade que é o controle na execução das políticas públicas que atendam os direitos infanto-juvenis, sua existência é devida ao fato de não ser o Conselho de Direitos o órgão executor de seus projetos, [a ele cabe] controlar as políticas que elaborou (PONTES, 1993, p. 20 - 22).

Para tanto, o CONCAV tem a sua estrutura organizacional constituída por uma diretoria, composta por presidente, vice-presidente e secretário geral. Os integrantes dessa estrutura mudam a cada dois anos, quando se dá a eleição para escolher os novos representantes da sociedade civil. Ressalte-se que, durante uma gestão (dois anos), o presidente é vinculado ao poder público e o vice-presidente é oriundo da sociedade civil, sendo que, na gestão seguinte, essa estrutura se inverte.

O Conselho, de doze membros, é composto de forma paritária, sendo seis deles ligados ao Poder Executivo Municipal e seis vinculados a entidades de atendimento à criança e ao adolescente que estejam atuando no município há pelo menos dois anos, além de devidamente registradas no Conselho.

Sendo o município a esfera privilegiada de atendimento às crianças e adolescentes no Brasil, ele possui autonomia para definir como o Conselho será composto. Não obstante, é necessário que se preservem, em quaisquer condições, os critérios de representatividade institucional, isonomia e paridade (MARTINS, 2004). Dessa forma, o CONCAV poderá ser composto por membros que se enquadrem nos critérios do texto da lei.

Os membros representantes do Poder Público Municipal serão o titular e o seu respectivo suplente dos órgãos públicos responsáveis pelas ações de Educação, Saúde, Ação Social, Planejamento, Cultura, Esporte e Meio Ambiente. Os 6 (seis) membros e seus respectivos suplentes, representantes das Entidades comunitárias de defesa, atendimento, estudos e pesquisas dos Direitos da Criança e Adolescente, serão eleitos em Assembléia Geral das Entidades, realizada a cada 2 (dois) anos e convocada oficialmente pelo Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, da qual participarão, com direito a voto, delegados, um de cada uma das Entidades Comunitárias, regularmente inscritas no Conselho de que trata este artigo, garantida a representação de Associações de Adolescentes, com capacidade civil relativa, legalmente constituída (Art. 5º, Inc. I, II, Lei Municipal nº3.571/ 91).

O CONCAV possui uma Secretaria Executiva, para assessorar e coordenar suas atividades. O Conselho se organiza internamente da seguinte forma: plenário (reunião conjunta de todos os conselheiros), diretoria e Secretaria Executiva.

A confirmação e a expansão da idéia de que as políticas sociais básicas são fundamentais para assegurar a proteção integral levam os Conselhos de Direitos a assumirem a tarefa de operar uma nova linha de ação, com vistas a articular um sistema de garantias de direitos, envolvendo todas as instâncias legais instituídas para enfrentar as sistemáticas violações sofridas por crianças e adolescentes.

Na tentativa de consolidação do novo paradigma estabelecido pelo Estatuto, os Conselhos se apresentam como um mecanismo importante para assegurar os direitos fundamentais das crianças e adolescentes. O Conselho assume a tarefa regente para que o direito reconhecido em lei deixe de ser uma doutrina e uma questão teórica, para se legitimar na sociedade por meio de seus mecanismos de elegibilidade, fortalecidos pelos Conselhos Tutelares, pelos Fundos da Criança e do Adolescente, pelos órgãos operadores da justiça e por fóruns da sociedade civil que integram o Sistema de Garantias. Tem como objetivo implementar a política de atenção a essa população enquanto ação integrada, uma vez que as políticas correspondentes necessitam de se articular às demais políticas setoriais para contemplar a normativa da proteção integral.

O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente tem uma tarefa intersetorial. Ele não elabora a política de Assistência Social para a infância, mas é responsável pela política de proteção integral da infância que tem um corte intersetorial e atravessa todas as áreas da política (VOLPI, 2000, p. 33).

Para tanto, o Conselho de Direitos possui algumas competências que Pontes (1993, p. 29) classifica como: *competências conscientizadoras, modificadoras e administrativas*.

Dentre as competências conscientizadoras, é de responsabilidade dos conselhos promover a divulgação dos direitos e garantias da criança e do adolescente,

promover a articulação entre os órgãos governamentais e as instituições da sociedade civil que atuam na questão da criança e do adolescente, acompanhar os casos de violação dos direitos de crianças e adolescentes, visitar delegacias de polícia, hospitais, entidades de internação, centros de triagem, unidades de acolhimento e demais estabelecimentos, públicos ou não, onde possa ser encontrada criança ou adolescente (PONTES, 1993).

No que se refere às competências modificadoras, cabe aos Conselhos estabelecer as normas para o registro das entidades de atendimento, governamentais ou não, que planejam e executam programas de proteção e socioeducativos destinados a crianças e adolescentes, mantendo o registro das inscrições e suas alterações e comunicando-as ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária, além de promover o reordenamento institucional dos órgãos do Poder Público de atendimento dos direitos infanto-juvenis, opinar sobre a proposta que define o percentual de dotação orçamentária às políticas públicas, gerir o Fundo para a Infância e a Adolescência e elaborar proposta de alteração na legislação em vigor para o atendimento dos direitos de crianças e adolescentes (PONTES, 1993).

Também é atribuição dos Conselhos presidir o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar e elaborar seu próprio regimento interno, que deve conter, entre outras coisas, as atribuições dos conselheiros e a forma de deliberação das reuniões. Essas são as competências administrativas dos Conselhos (PONTES, 1993).

Para cumprir todas as suas funções, vincula-se ao Conselho de Direitos o Fundo para a Infância e Adolescência (FIA), cujos recursos somente podem ser destinados de acordo com os critérios estabelecidos pelo Conselho.

Fundos são "produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam a realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação" (art. 71 da Lei Federal nº 4.320/ 64). Ou seja, Fundos são parcelas de recursos financeiros

reservados para determinados fins especificados em lei, os quais devem ser alcançados através de planos de aplicação elaborados pelo respectivo gestor, sujeito obrigatoriamente ao controle interno e do Tribunal de Contas (TÓLIO, 1992, p. 5).

Dessa forma, o FIA é um fundo especial destinado a ações na área da criança e do adolescente. A base legal do FIA está nos artigos 88, 154, 214 e 260 do Estatuto da Criança e do Adolescente. No caso de Vitória, o fundo foi criado pela Lei Municipal nº 3.751/ 91, alterada pela Lei Municipal nº 4.174/ 95.

O FIA é um fundo específico, para ser necessariamente aplicado no âmbito da política de atendimento aos direitos, uma vez que não se destina à cobertura das políticas sociais básicas e nem das políticas de assistência social. Estas deverão ser asseguradas por verbas orçamentárias próprias, aplicadas de acordo com o parágrafo único do artigo 4º do Estatuto, que garante à criança e ao adolescente a destinação privilegiada de recursos públicos.

Em Vitória, o CONCAV é que gerencia o FIA. É o Conselho que delibera como aqueles recursos serão gastos. Contudo, o Fundo está vinculado ao Tesouro do Município, bem como ligado administrativa e burocraticamente à Secretaria de Ação Social, que autoriza a liberação de recursos para ações na área da criança e do adolescente mediante deliberação do Conselho. Dessa forma, o que se observa é que o Conselho possui autonomia política para gerir o Fundo, mas a gerência administrativa fica a cargo da prefeitura.

Os recursos do fundo são provenientes de fontes diversas. O orçamento municipal pode ser uma delas, e se soma a outros recursos vindos de doações (pessoa física: 6% do imposto devido – lei 9.532/ 97; pessoa jurídica: 1% do imposto devido – decreto 794/ 93, lei 9.532/ 97). Outra fonte de recurso advém de multas e penalidades determinadas pelo Juiz da Vara da Infância e da Juventude de acordo com o que é previsto nos artigos 228 e 258 do Estatuto. Também são fontes de

recursos os convênios, as doações de governos e organismos nacionais e internacionais, doações de bens, receitas de aplicação no mercado financeiro etc.

O essencial para o bom funcionamento do fundo é que o conselho de direitos possa, a partir de uma profunda análise da situação de crianças e adolescentes de sua área de abrangência, estabelecer prioridades, formas de obtenção de recursos etc. A partir daí o conselho deve fixar os critérios de utilização desses recursos (PONTES, 1993, p. 41).

O diagnóstico das condições de vida das crianças de determinada localidade é um instrumento de fundamental importância para o funcionamento do Conselho, pois é a partir dele que se estabelecerão prioridades de políticas sociais destinadas à infância do município.

Todavia, até o ano de 2004 a elaboração do diagnóstico do município e do seu plano de ação ainda não era algo muito claro para os conselheiros, visto que estes apresentaram respostas complementemente diversas quando questionados sobre a elaboração do diagnóstico e do Plano Municipal (MELIM, 2004). Um instrumento utilizado pelo CONCAV para ampliar a discussão desses dois elementos tem sido a realização das Conferências Municipais de Direitos das Crianças e Adolescentes. As conferências permitem a participação da população, e não apenas das instituições que têm assento no Conselho, na discussão e deliberação das prioridades para a área. Bravo (2002) indica que as deliberações das conferências devem ser entendidas enquanto norteadoras da implantação das políticas e, assim, podem influenciar diretamente os debates travados nos conselhos.

Desse modo, a sociedade, atuando nos conselhos, começa a desenhar uma nova forma de relação com o Estado, no sentido de que, potencialmente, democratiza os processos decisórios, publiciza as decisões e promove a transparência das fontes e aplicações dos recursos, visto que o gerenciamento do Fundo é realizado de forma partilhada entre Poder Público e sociedade civil.

Cabe questionar, agora, como vêm se configurando historicamente a participação e a construção do processo democrático no interior do CONCAV, para verificarmos se,

nesse caso, a institucionalização de espaços considerados democráticos viabiliza, de fato, a participação real dos cidadãos. Também veremos quais fatores influenciaram, ao longo da história do Conselho, a participação dos conselheiros.

## **5. 2 – MAIS DO QUE UMA MERA DESCRIÇÃO DA REALIDADE DO CONCAV**

O que nos apontam as análises das entrevistas realizadas para a construção deste trabalho? Como seus autores representam os diversos aspectos que envolvem o “ser conselheiro?” Quais sentidos deram ao Conselho de que participavam? Como percebiam as crianças e adolescentes para quem deveriam formular políticas sociais?

Logo a seguir, buscaremos dar conta dessas e de outras questões que se revelaram ao longo da pesquisa de dados primários, expondo, de maneira pormenorizada, os resultados de nossa análise dos dados obtidos através de entrevistas realizadas com 16 conselheiros que participaram do CONCAV nas gestões estudadas neste trabalho. No entanto, antes disso, é necessário apresentar ao leitor algumas informações sobre a composição do Conselho e sobre como nele se dá a representação.

### **5. 2. 1 - COMPOSIÇÃO E REPRESENTAÇÃO DOS CONSELHEIROS NO CONCAV**

Conforme mencionado, para uma entidade ter assento — com poder de voto — no CONCAV, ela precisa estar registrada no Conselho como entidade voltada à defesa, ao atendimento ou a estudos e pesquisas relativos aos direitos da criança e do adolescente, além de ser eleita por uma assembléia de entidades também registradas.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> No que refere às secretarias representantes do Poder Público, estas são definidas de acordo com a Lei que cria o Conselho. Durante as gestões estudadas neste trabalho, participaram do CONCAV as seguintes secretarias do executivo municipal: Secretaria Municipal de Ação Social (SEMAS),

Dessa forma, as entidades que tiveram assento no CONCAV durante as gestões analisadas neste trabalho se apresentam no quadro abaixo:

**QUADRO 2**  
**ENTIDADES QUE PARTICIPARAM DO CONCAV**

GESTÃO	ENTIDADES
1993 – 1995	<b>Conselho Popular de Vitória (CPV), MNMMR, Pastoral do Menor, Federação Espírita do Espírito Santo (FEES), Paróquia Santo Antônio, Obra Social Nossa Senhora das Graças.</b>
1995 – 1997	<b>MNMMR, Pastoral do Menor, Casa do Garoto Capixaba, CPV, FEES, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE).</b>
<b>2002 – 2004</b>	<b>Ação Comunitária do Espírito Santo (ACES), APAE, Pastoral do Menor, Casa de Acolhimento à Criança e ao Adolescente (CAOCA), Centro Salesiano do Menor (CESAM), MNMMR.</b>

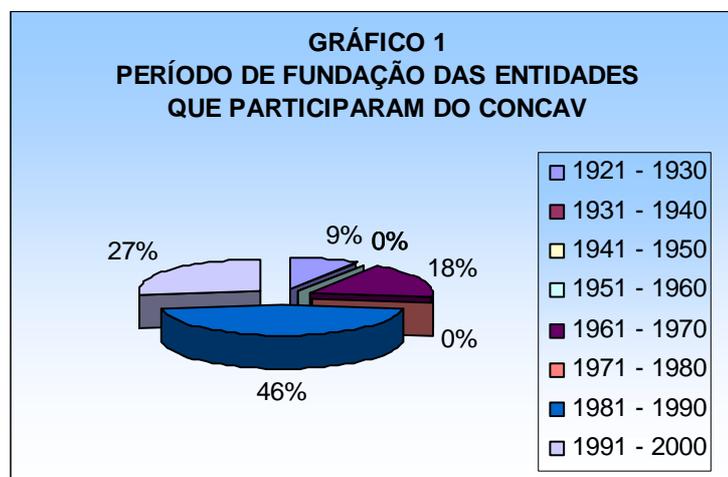
Fonte: Documentos do CONCAV

No que se refere aos anos de fundação de tais entidades, a investigação mostra que 46% das instituições da sociedade civil foram criadas na década de 80, momento de redemocratização do País, em que se abria a possibilidade de universalização dos direitos sociais, de ampliação do conceito de cidadania e de interferência da sociedade no aparelho estatal. Esse período também marcou contestações mais evidentes à concepção até então dominante de criança e adolescente, considerados “menores”, e à forma pela qual eram atendidos. Aquelas entidades assumiram, na década de 80, um papel central no Espírito Santo, denunciando a violência

---

Secretaria Municipal de Educação (SEME), Secretaria Municipal de Saúde (SEMUS), Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN), Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMAM), Secretaria Municipal de Cultura (SEMEC), Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Turismo (SEM CET), Secretaria Municipal de Esportes (SEMESP), Secretaria Municipal de Cidadania (SEMCID).

sofrida por crianças e adolescentes e pressionando o poder público para que fossem viabilizadas políticas sociais que promovessem a cidadania dessa população e garantidos seus direitos. Sem contar que toda essa movimentação da sociedade civil também favoreceu a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Nesse contexto, é notório que as entidades criadas na década de 80 se apresentam enquanto entidades de defesa de direitos, como o MNMMR, o CPV, a Pastoral do Menor. Algumas dessas entidades, com mais de vinte anos de atuação no município de Vitória (FEES, CPV, MNMMR, Pastoral do Menor, Paróquia Santo Antônio, Obra Social Nossa Senhora das Graças e APAE), foram essenciais para a incorporação do artigo 227 na Constituição Federal de 1988 e para a criação e a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, na medida em que já desenvolviam ações de defesa de crianças e adolescentes ou já lhes prestavam atendimento diretamente. A participação histórica dessas entidades é de fundamental importância para o desenvolvimento da política municipal de atenção àquela faixa etária da população, visto que, em suas trajetórias, podemos observar seu comprometimento com os interesses coletivos e democráticos.



Fonte: Vitória, 2001.

Com um percentual de 27% encontram-se as entidades criadas na década de 1990, cujo perfil se enquadra na prestação de serviços sócio-assistenciais, ou seja, que atendem diretamente a um público-alvo específico de crianças e adolescentes: CESAM, CAOCA e ACES. Foram criadas num contexto de ofensiva neoliberal, em que o Estado brasileiro se retrai ainda mais no trato das expressões da questão social, transferindo para a sociedade civil aquilo que seria de responsabilidade estatal nessa área.

A pesquisa também revela que outras entidades criadas antes da década de 1990, como APAE, Obra Social Nossa Senhora das Graças, Casa do Garoto Capixaba (extinta), Paróquia Santo Antônio e FEES possuem uma atuação histórica no município, realizando ações onde o poder público esteve ausente. Essa constatação reafirma que a presença das iniciativas da sociedade civil no âmbito da execução das políticas sociais no Brasil não é algo recente, próprio da década de 1990.

Todavia, será nessa década que essa intervenção ganhará o seu traço mais perverso, pois, na medida em que o Estado transfere para a sociedade civil funções que até então eram suas, pode acabar comprometendo a atuação dela nos conselhos. As “parcerias” firmadas entre o poder público e algumas entidades prestadoras de serviços<sup>58</sup> são realizadas, basicamente, através de convênios mediante os quais são repassados recursos para o pagamento de pessoal, compra de equipamentos, material, espaço físico, entre outros. Recebendo recursos públicos, o representante da entidade pode sentir-se pressionado a se colocar numa posição meramente consensual, aceitando a direção dada pelo grupo hegemônico no Conselho, mesmo que essa postura venha a ferir os princípios mais coletivos e democráticos que, em tese são defendidos pela entidade.<sup>59</sup>

Entretanto, essa fragilidade da participação da sociedade civil não se limita apenas às entidades criadas nos anos 1990. As demais também são afetadas pela relação conservadora do Estado com a sociedade, que é reconfigurada a partir da década de 1990. Isso porque o Conselho é um espaço em que se manifestam as relações sociais e, portanto, todas as entidades estão inseridas nesse contexto contraditório e no qual se dá uma específica correlação de forças.

Outro aspecto a destacar é que 58% das entidades que participaram do CONCAV têm extração religiosa, diretamente, ou são financiadas por Igrejas. Muito embora a Igreja Católica seja hegemônica (Pastoral do Menor, Paróquia Santo Antônio, Obra

---

<sup>58</sup> Na gestão 2002-2004 do CONCAV, cinco das seis entidades da sociedade civil possuíam algum tipo de “parceria” com a Prefeitura Municipal (MELIM, 2004).

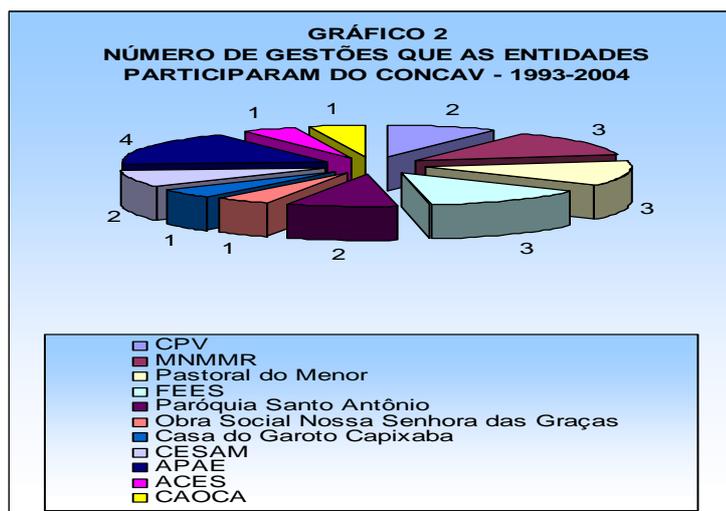
<sup>59</sup> Voltaremos a essa questão mais adiante.

Social Nossa Senhora das Graças, Casa do Garoto Capixaba, CESAM e CAOCA), também devemos ressaltar a presença da Federação Espírita do Espírito Santo no Conselho, durante as gestões analisadas. Esse fato também aponta para a continuidade da atuação da Igreja na área social, a qual, como vimos, data da chegada dos jesuítas ao Brasil, passando pela criação das Santas Casas e instituições de atendimento para a criança e o adolescente. “A presença da Igreja assegurou uma continuidade histórica quanto aos estilos de atuação e valores<sup>60</sup> em toda uma área das entidades sem fins lucrativos no Brasil” (LANDIM, 1993 apud SALES, 2004, p. 222). Muito embora seja preciso salientar a existência do espectro da esquerda católica – algo relativamente recente na história brasileira -, cuja capacidade de formulação, visão crítica da realidade e protagonismo na cena política do País são enormes, também é preciso destacar que, “assim como o Estado, as igrejas não ficaram imunes, em função do seu grande poder e penetração social e cultural, à influência do clientelismo, a manipulações políticas e a corporativismos no passado e no presente” (SALES, 2004, p. 222).

A participação continuada no CONCAV não se refere apenas às entidades de cunho religioso. Observando o quadro que indica as instituições que tiveram assento no Conselho, vemos que muitas ocuparam esse espaço por mais de uma gestão. Assim sendo, traçamos um gráfico que apresenta o número de gestões em que essas entidades participaram do CONCAV, aí considerando também as gestões 1998-2000 e 2000-2002.

---

<sup>60</sup> Dentre tais valores e estilos de atuação, destacam-se: forte personalização, valorização do altruísmo, da abnegação, da caridade, além de muito freqüentemente apresentar uma postura repressiva, conservadora e autoritária.



Fonte: Atas do CONCAV

Considerando que até 2004 tinha havido cinco gestões no CONCAV, é possível afirmar que não houve uma grande rotatividade de entidades no debate e na formulação de políticas sociais relativas à criança e ao adolescente, muito embora, até aquela data, existisse um número aproximado de quarenta instituições atuando com populações daquelas faixas etárias, no município (VITÓRIA, 2001). Esse ponto será melhor compreendido quando observamos os motivos que levaram algumas dessas instituições a buscarem participar do Conselho.

## 5. 2. 2 - OBJETIVOS DA INSERÇÃO DAS ENTIDADES NO CONCAV

De acordo com a pesquisa realizada, as entidades representadas no CONCAV tiveram sua inserção nesse espaço em virtude de várias motivações: a própria história de luta pelos direitos da criança e do adolescente no município que as entidades em questão já haviam construído, a defesa dos interesses dos segmentos sociais que representam, sua contribuição para modificar o desenho das políticas municipais para a criança e o adolescente, o fato de a participação no Conselho ser uma forma de acessar recursos públicos para a realização de suas atividades.

A inserção de instituições no Conselho como consequência de sua participação nas lutas sociais dos anos 80 aponta a valorização do CONCAV enquanto espaço de construção de direitos e de formulação de políticas inovadoras, que rompessem com o atendimento repressivo que marcou a história brasileira na área da criança e do adolescente. Nesse contexto, quando os entrevistados foram perguntados sobre os motivos que levaram suas entidades a se candidatarem a um assento no Conselho, tivemos, dentre outras, as seguintes respostas:

*[...] foi uma questão quase que natural. Pois nós havíamos participado da elaboração de todo processo de criação pela Câmara Municipal. [...] Ninguém poderia ver o Conselho sem a nossa presença [...]. Era a mesma coisa de ir ao Vaticano e não ver o Papa. [...] (ENTREVISTA nº 13 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).*

*[...] tínhamos todo um movimento pela defesa dos direitos das crianças e adolescente. Por isso, achamos que o Conselho era um espaço onde essa luta poderia ser continuada. [...] (ENTREVISTA nº 2 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).*

*[...] nosso objetivo maior era lutar por garantia dos direitos de todas as crianças e adolescentes. E esses direitos se garantem lá no Conselho [...] (ENTREVISTA nº 9 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).*

Deve-se destacar que essas falas que apontaram a inserção histórica das entidades na luta pela garantia de direitos são, em grande medida, dos conselheiros que participaram da gestão de criação do CONCAV, o que também indica a importância que a institucionalização do Conselho teve para esses sujeitos que havia algum tempo vinham pressionando o poder público, através de denúncias e reivindicações no campo da criança e do adolescente. No momento em que o Conselho é criado, ele surge não somente como grande possibilidade de diálogo entre Estado e sociedade civil, agora com poderes formalmente iguais na definição de políticas sociais, mas também como esperança de construção de uma nova realidade para a infância e a adolescência.

Entretanto, há também o objetivo de representar um segmento específico, o que reflete a velha cultura da vontade corporativa. Nos depoimentos dos entrevistados, a preocupação maior é com os interesses particulares e privatistas das entidades. A permeabilidade dos interesses particulares nos espaços públicos também não é algo

recente na história política brasileira, como foi mostrado no segundo capítulo deste trabalho, e ainda vem permeando as relações dentro do CONCAV.

Vejam-se, a esse respeito, os excertos de entrevistas apresentados a seguir.

*[...] nós temos aqui um grande trabalho com os menores. [...] e **o conselho era um espaço que a gente tinha para defender o interesse aqui do bairro** [...] tanto que a gente conseguia muita coisa mesmo através desse conselho (ENTREVISTA nº 6 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).*

*[...] nós queríamos representar as instituições que possuem inserção do adolescente no mercado de trabalho formal [...] (ENTREVISTA nº 4 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).*

*[...] A gente entrou nessa questão de ver a educação, saúde, **pra brigar por aí, pras crianças com deficiência** [...]. (ENTREVISTA nº 7 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).*

A fragmentação da área de criança e adolescente prejudica a construção coletiva e democrática de políticas sociais que garantam a Doutrina da Proteção Integral para aqueles segmentos da população. Na medida em que a criança e o adolescente são pensados a partir da sua inserção em determinada instituição que presta certo serviço, não é possível que as políticas e os debates travados no Conselho contemplem todas as crianças e adolescentes, conforme prevê o Estatuto. A defesa de interesses particulares pode gerar competição entre entidades pelos recursos públicos, o que fragiliza a compreensão da totalidade das ações. Essa questão foi salientada por alguns conselheiros, quando se referiam a outras entidades que não aquelas que eles próprios representavam.

*[...] a minha entidade não precisava de recursos do poder público para se manter, **mas algumas outras só queriam estar no Conselho para estar perto da secretária e barganhar alguma verba** [...] (ENTREVISTA nº 1 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).*

*[...] a gente foi com aquele propósito que nunca tínhamos perdido, e mesmo que nós recebêssemos recursos para tocar nossa entidade, a gente não mudaria, porque é papel do governo repassar os recursos... Os recursos não são dele. Algumas entidades confundiam isso. **Procuravam o Conselho para ser “amigas” do poder público** (ENTREVISTA nº 11 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).*

[...] os lugares no Conselho passaram a ser disputados como espaços de projeção pessoal, entendeu? **Espaços de projeção de algumas entidades** [...] (ENTREVISTA nº 13 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

Ter acesso ao fundo público muitas vezes é fundamental para o funcionamento das entidades que atendem diretamente a população infanto-juvenil. O maior perigo de esta ser a principal motivação de algumas entidades procurarem o conselho é justamente a possibilidade de se ferirem os princípios da participação democrática na formulação e no controle das políticas, visto que sua inserção pode se configurar numa participação homologatória das ações e projetos do poder público, sem questionamentos e debate político. No entanto, a relação entre os interesses particulares e as “parcerias” entre o poder público e a sociedade civil serão abordados em maior profundidade quando tratarmos das relações entre essas duas esferas no CONCAV.

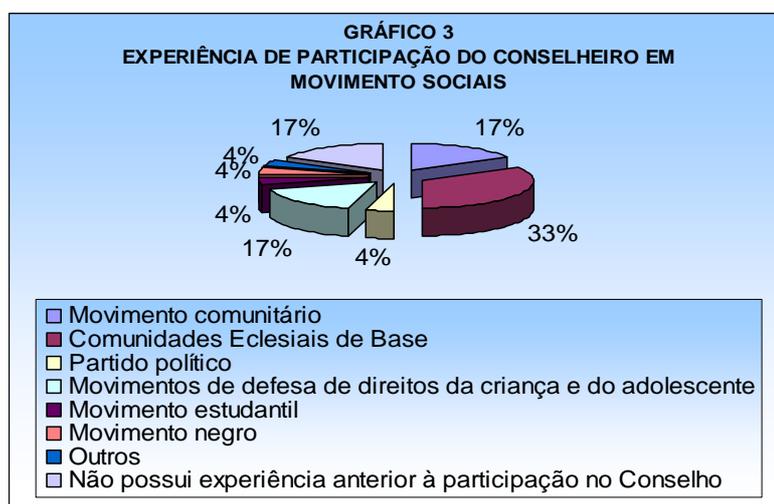
Em resumo, podemos afirmar que os objetivos de inserção das entidades no CONCAV apontam para dois aspectos contraditórios, inerentes aos espaços coletivos e heterogêneos. Temos a presença de objetivos coletivos, que envolvem a defesa de interesses mais amplos e, por isso, mais democráticos, e objetivos definidos a partir de interesses mais particulares e, por isso, mais restritos, representados por entidades que estão preocupadas, em grande medida, com a sua prestação de serviço, sendo que o que tem mobilizado a sua participação é a possibilidade de acessar ou continuar acessando recursos públicos relativos à área de criança e adolescente.

[...] o desafio vem sendo a modificação da sociedade civil, no que se refere à construção de alianças em torno de pautas realmente coletivas, transcendendo a realização de interesses particularistas e corporativistas, sendo, então, interpelada ao exercício de mediações sociais e políticas para o atendimento de demandas populares (RAICHELIS, 2000, p. 66).

Concordando com a autora citada acima, a pesquisa realizada aponta a presença de objetivos conflitantes no interior do CONCAV, o que vem demonstrar que as entidades mais preocupadas com a defesa de interesses coletivos apresentam enormes desafios para estabelecer alianças capazes de garantir a construção democrática das políticas sociais e promover a luta por uma nova *hegemonia* ou *direção moral e cultural* dentro do Conselho.

### 5.2.3 - O CONSELHO E A RELAÇÃO REPRESENTANTE - REPRESENTADO: O OLHAR DOS ENTREVISTADOS

Os Conselhos Municipais de Direitos são compostos por representantes governamentais e não-governamentais com distintas visões sobre o que são tais Conselhos e qual a função dos conselheiros. Parte importante deste trabalho é compreender como os conselheiros percebem e representam o Conselho e a sua própria atuação. As reflexões aqui apresentadas envolvem tanto os conselheiros representantes do executivo municipal, nas diferentes gestões, quanto os representantes das organizações da sociedade civil. Para melhor situarmos as diversas concepções, faz-se necessário traçar um breve perfil desses conselheiros, identificando sua participação em movimentos sociais e seu envolvimento com questões ligadas à criança e ao adolescente.<sup>61</sup>



Nota-se que a experiência de participação em movimentos sociais, já antes do ingresso no Conselho, é predominante entre os conselheiros. Apenas 27% indicaram não possuir experiência anterior em nenhum tipo de movimento social, enquanto 73% dos entrevistados responderam que já participavam de algum

<sup>61</sup> Nesta questão, o conselheiro enumerou a participação em mais de um movimento social.

movimento social. Dentro desse percentual, é predominante, envolvendo 33% dos conselheiros, a participação em movimentos da Igreja Católica, como as Comunidades Eclesiais de Bases e as pastorais sociais. Retomamos aqui à hegemonia da religião católica no interior do Conselho. Mesmo conselheiros que não representam entidades ligadas às iniciativas católicas já participaram de movimentos oriundos dessa Igreja.

A participação em movimentos comunitários e movimentos de defesa de direitos das crianças e adolescentes também apresenta um percentual considerável. Cada uma dessas formas de participação comporta 17% dos conselheiros entrevistados. No que se refere à participação em movimentos de defesa de direitos, o movimento mais citado foi o MNMMR. Dois conselheiros representantes de outras instituições afirmaram que também participam desse movimento.

Outro aspecto a ser destacado é o fato de a maioria dos conselheiros ter um histórico de envolvimento com questões ligadas à criança e ao adolescente. Esse envolvimento aconteceu em esferas diversas nessa área: pelo trabalho na Igreja com crianças, pela prática profissional — professores, assistentes sociais, psicólogos, pedagogos —, pelos estudos durante a graduação, pela inserção em pesquisas nesta área.

Considerem-se, a esse respeito, os seguintes excertos de entrevistas:

***Eu participava de um movimento da Igreja [...] e a gente já se deparava com problemas de meninos de rua [...] por isso começamos a desenvolver um projeto junto com a Igreja Católica (ENTREVISTADO nº 1 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).***

***Desde que me formei, logo entrei no trabalho na escola pública, e meu trabalho na escola pública sempre foi voltado para a questão da defesa e de denúncia, de denunciar as questões que estavam erradas [...] (ENTREVISTA nº 12 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).***

***[...] meu envolvimento se dá desde a época da graduação em Psicologia na Universidade Federal, onde eu participava de um estágio que era com crianças com deficiência [...] (ENTREVISTA nº 4 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).***

***[...] em 1988, eu entrei na UFES, acho que em 1990 eu fui participar de um projeto de pesquisa sobre a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente [...]***

*aí nós começamos a participar efetivamente do movimento* (ENTREVISTA nº 2 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

Esse envolvimento anterior com as questões ligadas à criança e ao adolescente se apresenta como importante, pois favorece a formulação de políticas mais condizentes com a realidade daquela parcela da população, visto que tais conselheiros possuem uma relevante experiência de trabalho que pode contribuir para um conhecimento mais abrangente da realidade do município, embasando a escolha de áreas prioritárias para a intervenção do poder público.

Dessa maneira, podemos constatar, a partir da fala dos conselheiros, uma correspondência entre as ações e funções citadas em quase todas as entrevistas, ou seja: os conselheiros têm uma concepção global do papel do Conselho.

Os Conselhos são espaços estratégicos de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos, proporcionando um processo de interlocução permanente, com o objetivo de formular políticas públicas a partir do debate democrático entre o poder público e a sociedade civil, e essas questões também foram apontadas pelos entrevistados. A análise dos dados coletados nos mostra uma intensa relação, no discurso dos conselheiros, entre os seguintes termos e expressões: conselho, democracia, partilha de poder, debate coletivo, formulação de políticas e fiscalização das ações — o que, por sua vez, demonstra, por parte dos conselheiros, uma boa compreensão de quais são as funções desse *lócus* de participação. Observem-se os seguintes trechos de transcrições de entrevistas:

*[...] o conselho surge a partir de uma demanda social da sociedade. [...] **O papel do conselheiro é discutir as políticas públicas e fiscalizar o município*** (ENTREVISTA nº 1 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

*[...] o conselho é um espaço muito rico, **de muita discussão*** (ENTREVISTA nº 12 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

*[...] o conselho, acho **que traz essa novidade do poder público sentado na mesa em pé de igualdade com a sociedade civil, com os mesmos direitos e com o mesmo poder*** (ENTREVISTA nº 9 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

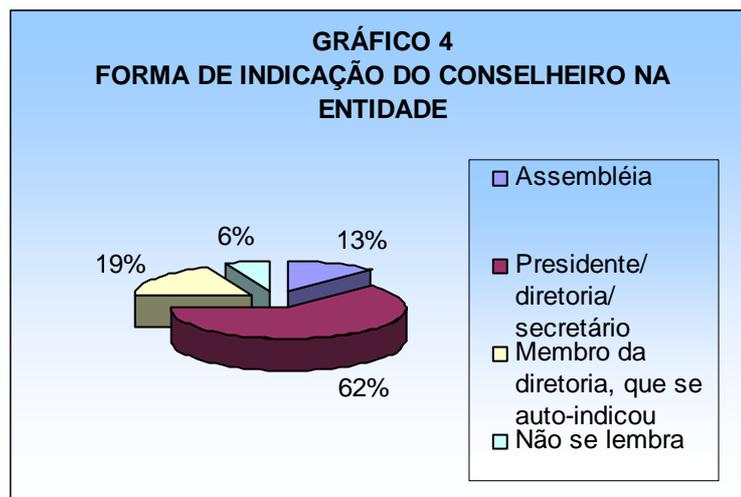
*[...] o conselho municipal é um espaço político e democrático, aberto, onde diferentes entidades se relacionam, discutem, debatem e formulam a política para o município executar [...] (ENTREVISTA nº 5 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).*

*[...] o conselho é um caminho para a formulação das políticas que são importantíssimas para toda a sociedade (ENTREVISTA nº 15 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).*

Diante desse cenário, cabe ao conselheiro participar efetivamente dos processos de formulação e controle democráticos das políticas municipais. Para tanto, é necessário que ele se perceba enquanto um agente público na defesa de interesses coletivos.

O integrante de um Conselho é portador de um mandato, de uma delegação atribuída pelo segmento que lhe coube representar. Vimos que o processo de escolha das entidades da sociedade civil é diferente daquele que ocorre no caso do poder público. Enquanto a escolha das entidades da sociedade civil passa por uma eleição direta que envolve as entidades registradas no Conselho, a lei que cria este último define quais secretarias do poder executivo estarão ali representadas. Depois, cada entidade e secretaria indica seus respectivos representantes titular e suplente para o Conselho. No caso das secretarias municipais, de acordo com a legislação do município, o titular é obrigatoriamente o Secretário da pasta.

As entrevistas realizadas revelam que 62% dos conselheiros do CONCAV foram indicados pelos presidentes e/ou diretores das respectivas entidades ou, em se tratando dos conselheiros governamentais, foram indicados pelos secretários. 19% dos entrevistados se auto-indicaram, visto que faziam parte da diretoria de suas entidades. Apenas 13% dos conselheiros foram eleitos a partir de uma assembléia que envolvia todos os membros que trabalhavam na instituição.



Os conselheiros justificaram suas indicações afirmando que alguns fatores levaram seus dirigentes a tomarem essa decisão: a própria trajetória de engajamento em questões relativas à criança e ao adolescente, a falta de interesse de outros funcionários da instituição e o fato de assumirem cargos na instituição ou secretaria de direção de projetos para a criança e o adolescente.

Sobre o assunto, podem ser consultados os excertos de entrevistas reproduzidos a seguir.

*[...] Na verdade, as coisas acabam acontecendo pelo meu próprio envolvimento na causa. **Tive o reconhecimento da Secretária**, pois eu sempre fui uma pessoa que estudou a causa e que tinha um envolvimento de militante também [...]* (ENTREVISTA nº 5 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

*[...] **Com a falta de interesse das pessoas e da própria secretária** e pelo fato de eu estar sempre buscando os espaços de reuniões, acabei sendo escolhida naturalmente, indicada [...]* (ENTREVISTA nº 12 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

*A indicação para o conselho era justamente porque **eu coordenava a divisão de esportes e eu coordenava todos os projetos da área de criança e adolescente** [...]* (ENTREVISTA nº 14 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

*[...] na época, a equipe de direção achou conveniente que **uma das coordenadoras fosse titular e a outra suplente** [...]* (ENTREVISTA nº 4 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

Mesmo havendo justificativas para a indicação de um conselheiro sem que haja um processo de eleição mais amplo e democrático, uma questão ainda se faz pertinente: o que significa a representação nos casos desses conselheiros?

Entendemos que um conselheiro deve representar muito mais do que a sua própria entidade. Os representados vão além da direção da entidade. Trata-se, acima de tudo, de crianças e adolescentes, atendidos ou não por esta ou aquela instituição. Para Benevides (1981, p. 239) “representar é tornar presente algo que não está de fato presente”. A participação no conselho significa que tanto os conselheiros governamentais quanto os da sociedade civil devem dar visibilidade e edificar coletivamente o interesse do segmento que está representando.

Segundo Raichelis (1998, p. 41), “a representatividade implica a constituição de sujeitos sociais ativos que se apresentem na cena política a partir das suas demandas coletivas, em relação as quais os representantes exercem papel de mediadores”.

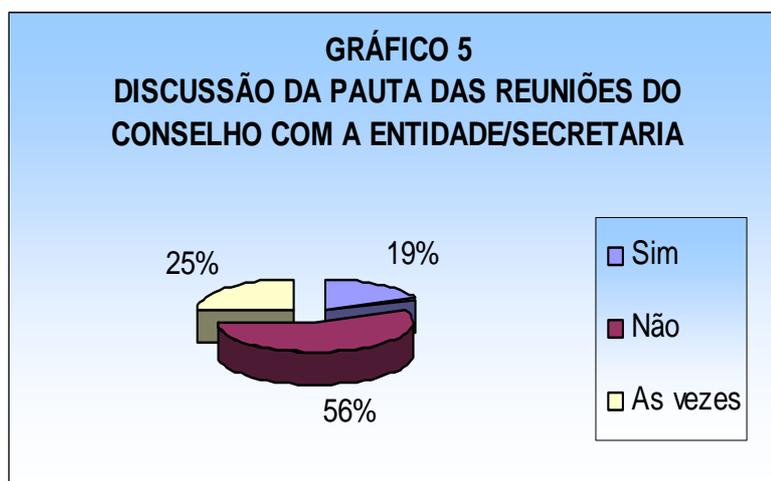
Entretanto, presenciamos no CONCAV um dos principais limites da democracia representativa, que é a predominância da representação de interesses particulares sobre a representação política, ou seja, os interesses particulares sobrepondo-se aos interesses coletivos. Já apontamos que a motivação de algumas entidades para buscarem participação no conselho é a possibilidade de acessar fundos públicos ou a defesa dos interesses do seu segmento específico.

Isso pode gerar um certo insulamento do conselheiro em relação a sua entidade como um todo e, conseqüentemente, um distanciamento do coletivo que ele representa. A representação fica personalizada, o que dificulta a capacidade de verbalizar demandas mais amplas e estabelecer alianças que transformem as necessidades dos usuários em propostas políticas a serem incluídas na agenda pública do município.

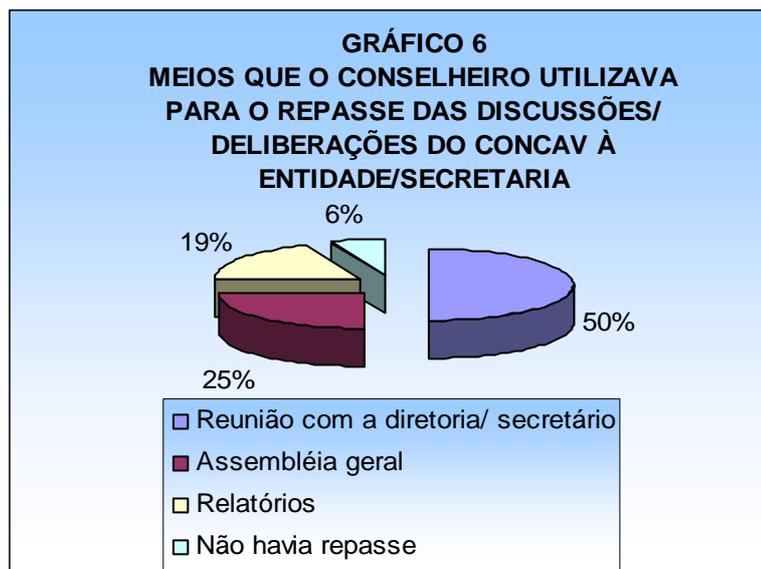
Mesmo quando os conselheiros são eleitos por meio de assembleias nas suas entidades (o que acontece com 13% dos entrevistados), também há obstáculos para resolver o problema da representação. As pautas das reuniões não costumam ser

discutidas de forma mais coletiva no interior da instituição na qual o conselheiro está inserido, o que faz com que ele participe do debate “representando a si mesmo”, sem o respaldo político de um movimento mais organizado. Dessa forma, sua participação tende a ficar cada vez mais personalizada.

Os gráficos que se seguem mostram que 56% dos entrevistados não discutem a pauta com as entidades/secretarias que os indicaram e, conseqüentemente, o repasse das discussões ocorridas no CONCAV é feito predominantemente em reuniões com a diretoria ou com o secretário responsável — pois, no caso das secretarias municipais, a presença dos representantes suplentes nas reuniões é mais comum do que a participação dos titulares, que são os secretários.<sup>62</sup>



<sup>62</sup> Adiante, trataremos desse aspecto mais detalhadamente.



Um número reduzido de conselheiros, dentre os entrevistados (19%), afirmou que discute a pauta com toda a equipe que trabalha na instituição, enquanto que 25% destacaram que às vezes discutem a pauta com a diretoria, quando há algum ponto que diz respeito à sua área específica de atuação. Essa prática reforça o comprometimento com/a defesa dos interesses particulares da sua entidade ou secretaria no espaço de interesses coletivos que se espera que seja o Conselho. O trecho a seguir, extraído da transcrição da fala de um conselheiro, mostra claramente essa situação.

*[...] quando tinha uma decisão que dependia da ação de todos da secretaria, do conjunto da secretaria, **era discutido com as chefias** [...]* (ENTREVISTA nº 14 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

Quanto ao repasse das discussões/deliberações, o relatório é o meio menos utilizado pelos conselheiros (19%). A Assembleia geral é um meio ainda pouco utilizado, com índice de 25%, o que vem demonstrar a dificuldade que os conselheiros têm de efetivar um processo mais participativo na condução das suas decisões. As dificuldades de realizar a discussão prévia e posterior dos assuntos abordados no Conselho também se expressam na fala dos próprios conselheiros:

*Era como eu te falei: **não fazia diferença se discutisse a pauta ou não**. Tanto que eu fazia os relatórios e não tinha retorno [...]* (ENTREVISTA nº 12 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

*Não, não eram [discutidas]. Não havia preparação, porque aquilo era o nosso cotidiano [...]. **Na verdade, o Conselho era quase como uma outra estrutura da secretaria.** Então, não tínhamos que nos preparar para o Conselho. Era a nossa própria rotina [...]* (ENTREVISTA nº 10 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

*[...] **Sempre que tinha reunião, eu tinha que ter uma horinha com o Padre.** Eu tinha que estar com ele, falar tudo que a gente fez [...]* (ENTREVISTA nº 6 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

*[...] aqui eu não discutia [...] as pessoas não querem saber [...]. Eu comecei a levar as coisas do Conselho para a reunião técnica [...], mas você via nitidamente a falta de interesse. [...] **o presidente falava: “Isso é coisa de assistente social!”*** (ENTREVISTA nº 7 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

Diante dos resultados identificados, podemos afirmar que há a predominância de uma representação que se restringe à pessoa indicada e, quando muito, aos secretários e diretores das instituições, não contando com o respaldo de uma articulação social que desse peso político à sua participação. Observam-se, assim, um prejuízo para a qualidade do debate travado na arena de conflitos que é o Conselho e o enfraquecimento da pressão sobre o poder público para que sejam garantidos os direitos da infância e da adolescência.

Sendo assim, o Conselho, que, na sua essência, foi criado para se constituir numa estratégia de democracia de massas, como possibilidade de fortalecimento da sociedade civil num país que sempre excluiu as classes populares dos processos de decisão política, estaria, quando muito, limitando-se a ser um exemplo de democracia puramente representativa, sem que os representantes sequer estabeleçam um contato mais direto com as bases que representam.

[...] o que deveria ser uma instância participativa virou uma instância representativa com um certo insulamento da base que elegeu o representante eleito. Em alguns casos o representante não discute necessariamente com a sua entidade o que está defendendo nas plenárias ou nas reuniões deliberativas dos conselhos, muito menos com o conjunto da sociedade que teoricamente representa (VOLPI, 2000, p. 28).

Essa lógica transverte o caráter democrático do conselho em mais uma forma de manifestação do corporativismo e das relações privadas nos espaços públicos, fazendo com que a participação política, em termos da capacidade dos atores influenciarem o processo decisório, encontre grandes obstáculos. Entretanto, é sempre importante ressaltar a existência de posicionamentos diferenciados nesse

espaço, que realizam, mesmo com dificuldades, movimentos de resistência e pressão em favor dos interesses coletivos das crianças e adolescentes.

#### **5.2.4- A ATUAÇÃO E A RELAÇÃO DO PODER PÚBLICO COM A SOCIEDADE CIVIL: ENTRE O CONFLITO E O CONSENSO**

A sociedade brasileira viveu uma longa história de autoritarismo, privatização do público e privilégio das classes dominantes. Somos uma formação social que historicamente limitou ou impediu a emergência dos conflitos e das contradições econômicas, políticas e sociais. Isso não quer dizer que os conflitos e as contradições tenham sido ignorados, mas, sim, que eles sempre representaram, para as classes dominantes, o perigo, a crise e a “desordem” e, por isso, foram geralmente tratados com base na repressão policial e militar e com o desprezo das elites (CHAUÍ, 2004).

A sociedade organizada, quando expõe conflitos e contradições, é percebida como “perigosa” para o Estado e para o funcionamento do mercado (pois, para o pleno funcionamento deste, é necessário que se oculte a divisão da sociedade em classes sociais). A esse respeito, afirma Chauí (2004, p. 92): “a classe dominante brasileira é altamente eficaz para bloquear a esfera pública das ações sociais e da opinião como expressão dos interesses e dos direitos de grupos e classes sociais diferenciados e/ou antagônicos”.

A pesquisa que realizamos permite afirmar uma clara postura do poder público com vistas a frear os processos mais democráticos e os debates de projetos dentro do CONCAV. Essa postura se apresenta como um obstáculo para a democratização e para que haja uma absorção da sociedade política pela sociedade civil, de modo a limitar a eficácia dos aparelhos de coerção. Pelas falas dos conselheiros, podemos demonstrar como tem sido, ao longo da história do Conselho, a atuação do poder público e da sociedade civil.

**A sociedade civil com muita sede, de ver, de fazer, de acontecer [as políticas sociais] e o poder público pagando pra ver [...]** (ENTREVISTA nº 12 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

*A sociedade civil procurava sempre valorizar mais o erro do poder público do que o acerto [...]. Não eram reuniões fáceis de se participar* (ENTREVISTA nº 10 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

*[...] A prefeitura era a cabeça ali [...]* (ENTREVISTA nº 6 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

*[...] a gente tentava fazer uma coisa legal, mas esbarrava na falta de participação do poder público* (ENTREVISTA nº 7 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

*Nossa! O poder público absorve, talha, ele atravanca, naquela época ele atravancava [...] a sociedade civil, devido a esse atrelamento de verbas, de recursos para tocar a entidade, não era livre [...]* (ENTREVISTA nº 11 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

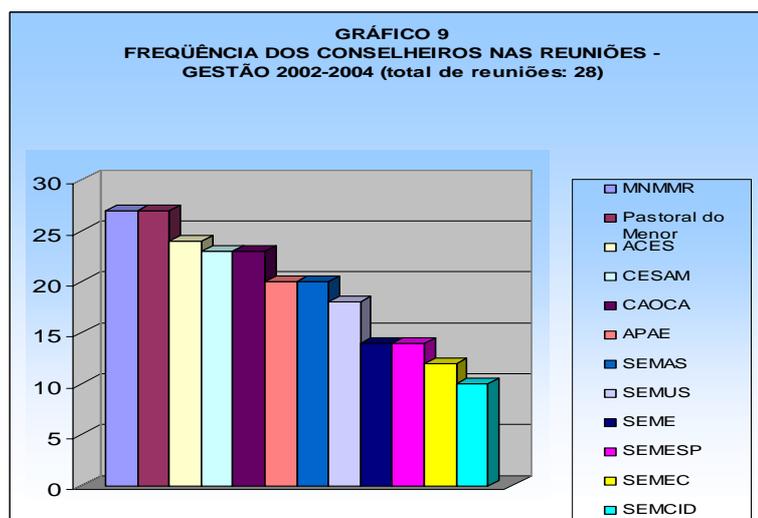
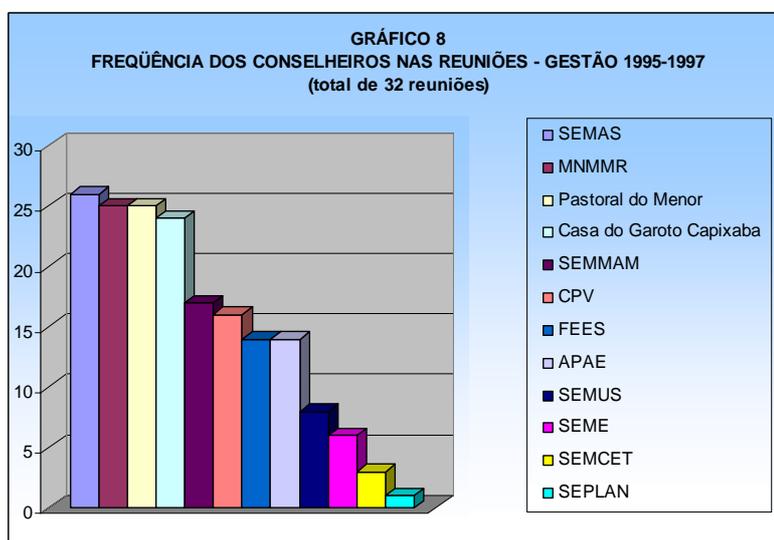
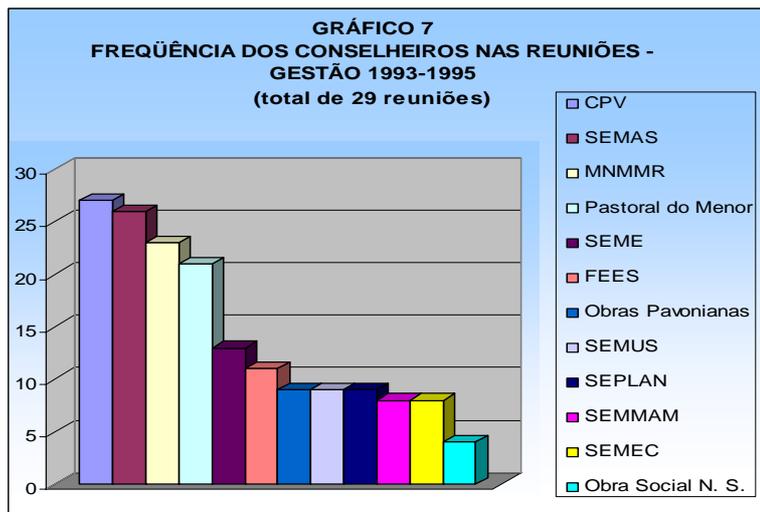
*O governo não estava preparado para receber a participação da população. Por outro lado, a sociedade civil não estava totalmente preparada para participar [...]* (ENTREVISTA nº 1 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

*[...] a atuação da sociedade civil era muito mais marcante [...] não posso falar da mesma forma do poder público [...] às vezes tinha que se esperar pelo quorum [...]* (ENTREVISTA nº 4 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

Algumas das falas reproduzidas acima indicam um certo esvaziamento do Conselho, devido à não-freqüência de representantes do poder público nas reuniões<sup>63</sup>. Esse fato foi observado também a partir das análises das atas das reuniões, já que quantificamos as listas de presença nas plenárias. Os dados correspondentes são apresentados nos gráficos a seguir.

---

<sup>63</sup> Observa-se, nos gráficos que vêm logo a seguir, uma freqüência mais efetiva, em todas as gestões, da Secretaria Municipal de Assistência Social, dentre os órgãos do poder público representados no CONCAV.



Observa-se, de acordo com os gráficos acima, uma maior frequência das entidades representativas da sociedade civil nas reuniões do CONCAV, em todas as gestões analisadas neste estudo. Dessa forma, o Conselho passa a ser referenciado como um espaço da sociedade civil, o que, em grande medida, desqualifica seu caráter de espaço público e de partilha de poder.

Mesmo quando os representantes do poder público estão presentes, verificamos que a participação maior é de suplentes. Por outro lado, algumas vezes esses suplentes não têm autonomia para responder pelo conjunto das secretarias às quais são vinculados. Dessa forma, não têm poder para garantir, nas suas secretarias, as negociações e deliberações firmadas no Conselho, enfraquecendo também a autonomia deste órgão, que acaba dependendo de uma decisão final dos secretários. A substituição dos titulares pelos suplentes contribui para esvaziar o poder do CONCAV, ou no mínimo, atrasa o ritmo dos trabalhos, visto que os ditos representantes não possuem autonomia no momento das deliberações, remetendo as decisões aos titulares, assim adiando o debate e as respostas para as questões colocadas em pauta. Observem-se, a esse respeito, os seguintes trechos de entrevistas:

*[...] os conselheiros do poder público muitas vezes não respondem pelo conjunto da secretaria. **É como se eles fossem mais um em mais um conselho da cidade** (ENTREVISTA nº 3 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).*

*[...] um dia, a secretária me chamou pra dizer que eu não estava fazendo a defesa dos interesses do município. Então, eu falei que estava ali em função da criança e do adolescente [...] Então, ela **me destituiu desse lugar** [...] (ENTREVISTA nº 12 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).*

Não se trata de uma questão apenas local, considerando-se a seguinte afirmação feita por Raichelis (2000, p. 205):

*[...] a consideração de que os conselhos são instâncias de interesse quase que exclusivo da sociedade civil traz como consequência a sua desqualificação como espaço público, na medida em que o outro, o interlocutor governamental, peça-chave de legitimação desse espaço como mecanismo de articulação e negociação entre governo e sociedade civil, nem sempre está presente e, quando está, sua intervenção não é revestida de representatividade.*

A falta de autonomia não é algo presente apenas na representação dos conselheiros governamentais. A capacidade de sustentar opiniões e negociar interesses de forma democrática também tem se apresentado enquanto um obstáculo para a participação da sociedade civil. Isso porque, como já foi mencionado diversas vezes neste trabalho, é comum a realização de “parcerias” entre o poder público e entidades da sociedade civil com representação no CONCAV. Nas entrevistas com vários conselheiros, pudemos observar que essa relação tem dificultado a concretização de embates mais diretos entre as duas esferas ali representadas, como se evidencia nas falas reproduzidas a seguir.

*Algumas entidades da sociedade civil, devido a esse atrelamento de verbas, de recursos para tocar a entidade... Não eram livres [...] (ENTREVISTA Nº 11 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).*

*[...] a Prefeitura tinha algumas **parcerias**. Nessas parcerias ela liberava verbas e alguns representantes da sociedade civil entendiam isso como um favor da Prefeitura e que por isso eles deveriam ser **obedientes à Prefeitura** [...] (ENTREVISTA Nº 9 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).*

*[...] Na época eu conseguia brigar, cobrar, em grande parte devido a minha independência. [...] o que não acontecia com todo mundo, porque muitos representavam **entidades conveniadas** ao poder público, o que **dificultava no enfrentamento** (ENTREVISTA Nº 1 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).*

No que se refere ao confronto de idéias e projetos no interior do CONCAV, a pesquisa revela visões diferenciadas sobre o conflito. Uma parte dos entrevistados afirma que ali não existe espaço para o conflito, pois a relação entre os conselheiros é amistosa, respeitosa, além de apresentar a idéia segundo a qual não há projetos diferenciados de atenção à criança e ao adolescente, quando comparados aqueles oriundos da sociedade civil e aqueles apresentados pela prefeitura. Observem-se, a esse respeito, os seguintes trechos de entrevistas:

*Eu achei que a relação **era bem entrosada**, bem entrosada. Tanto era que a prefeitura que estava dando apoio pra nós aqui [...] (ENTREVISTA nº 6 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).*

*Era uma relação **amigável**, as pessoas não se batiam, tinham respeito [...] (ENTREVISTA nº 12 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).*

[...] *muitas relações foram estabelecidas, a partir da nossa relação no conselho. Até mesmo em nível de **amizade pessoal** [...]* (ENTREVISTA nº 4 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

[...] *Havia muita **colaboração** [...]* *Não tínhamos conflitos, mas sim uma articulação [...]* (ENTREVISTA nº 16 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

No entanto, outra parte dos conselheiros entrevistados considera que o CONCAV é um espaço de conflitos, de vocalização de demandas e interesses heterogêneos, inseridos no contexto de uma sociedade de classes, como o demonstram os seguintes excertos de transcrições de entrevistas:

[...] *Era uma **luta** política de defesa de idéias e pontos de vista [...]* (ENTREVISTA nº 14 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

[...] *nesse conselho se **brigava** muito, os conselheiros eram fortes e fizeram o poder público recuar várias vezes* (ENTREVISTA nº 11 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

[...] *havia um **conflito** muito grande entre a sociedade e o poder público. E também entre membros da mesma esfera, ninguém ali tinha que pensar igual* (ENTREVISTA nº 13 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

[...] *o poder público não participava muito, mas em dia de decisão vinha com uma **tropa de choque*** (ENTREVISTA nº 1 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

A democracia em movimento dá-se na manifestação do conflito, na disputa, nos esforços de aparecimento e visibilidade, no confronto de falas e projetos de sociedade, na contestação dos argumentos. Por isso, a essência da política é o conflito. A política e a democracia não pertencem ao âmbito da harmonia. Configuram-se em desvios, rupturas, perturbação da ordem e da dominação (SALES, 2004).

Todavia, o discurso dos representantes de algumas entidades compartilha com a ideologia neoliberal e a cultura política tradicional brasileira a valorização de uma “participação” que enfatiza a parceria, a solidariedade e a colaboração entre as classes no enfrentamento das

expressões da questão social, o que reitera a valorização da participação gerencial, no sentido em que já foi apresentada neste trabalho. A participação efetiva e autônoma na construção das políticas sociais fica, então, fragilizada, visto que, nesse caso, a sociedade civil não contribui com novas propostas e apenas acata a direção dada pelo poder público.

No discurso e ação dos governos neoliberais, jaz subliminarmente a defesa do consenso de massas para o enfrentamento dos problemas locais e nacionais, que reitere leituras abstratas e a-históricas da realidade social, sem responsabilidades públicas e políticas definidas. Retórica do consenso que pressupõe a adesão e submissão ao *pensamento único* (RAMONET, 1998 apud SALES, 2004, p. 212).

A fragilização do conflito no Conselho também reforça uma tendência muito comum no cenário brasileiro: aquela que considera que a política é o espaço e atividade de especialistas, ou seja, indivíduos extraídos de frações das classes dominantes. Essa tendência juntamente com a relação de “parceria” e do consenso também fragmenta a luta das entidades que defendem direitos mais coletivos e universais. As entidades são colocadas como co-responsáveis nas ações junto ao Estado, o que propicia a minimização do Estado frente às expressões da questão social. Tem-se a continuidade da privatização do público, sua dissolução e sua redução a interesses privados (OLIVEIRA, 1998).

A cooptação também aparece de forma evidente na fala de alguns conselheiros, como podemos ver a seguir:

*[...] a prática era de cooptação mesmo. Eu lembro, por exemplo, que eu era oposição e houve tentativa de cooptação, de me chamar para virar prefeitinho da minha região [...]* (ENTREVISTA nº 1- REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

*Eu não podia bater de frente com tudo que o poder público colocava. Às vezes, ficava rezando para que alguém questionasse, pois eu temia que minha entidade fosse retalhada posteriormente* (ENTREVISTA nº 7 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

Os instrumentos de dominação e manutenção da hegemonia estatal vão desde o esvaziamento das reuniões, ou a ausência a elas, ou, ainda, a indicação de conselheiros sem poder de decisão, passando pelas “parcerias”, até a tentativa de cooptação direta de indivíduos mais comprometidos com a coletividade que estão representando. Também se observa uma postura

passiva por parte de algumas entidades, que se aproveitam dessas relações, delas visando tirar algum benefício.

Essas visões traduzem o processo histórico de constituição de uma sociedade e um Estado autoritários, com enormes dificuldades de incorporar as demandas de outras classes que não as dominantes. Também expressam a contradição existente no Conselho, compreendido como um espaço tanto do consenso quanto do conflito, dada a existência, além de interesses conservadores, também de um movimento interno que trabalha buscando a transformação da realidade de crianças e adolescentes e a inovação das políticas sociais nessa área, garantidas em seu caráter público e universal.

### **5.2.5 - DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NA ÓTICA DOS CONSELHEIROS**

No início do presente trabalho, demonstramos o quão polissêmico é o termo democracia. Todavia, mesmo apresentando sentidos bem divergentes e até mesmo antagônicos, quanto à forma e ao nível de abrangência das práticas participativas, os estudos sobre a democracia sempre apresentam a participação popular como característica fundamental de um modelo democrático de administração pública.

Veremos, a seguir, se essa relação entre democracia e participação existe no CONCAV e quais sentidos são atribuídos a esses termos pelos conselheiros.

Cabe observar que um reduzido número dos conselheiros entrevistados (31%) manifestou, de modo explícito, e sem que tenham sido interrogados a esse respeito, o entendimento de que o Conselho é um instrumento democrático.

*[...] o Conselho é fundamental para o desenvolvimento da sociedade. **Amplia a democracia, amplia a participação, amplia o debate [...]** (ENTREVISTA nº 14 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).*

[...] a gente sempre acreditou que o conselho deveria ser **um espaço democrático**, aberto [...] (ENTREVISTA nº 4 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

[...] eu vejo o conselho hoje ainda como **um espaço político democrático** [...] (ENTREVISTA nº 5 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

[...] o conselho municipal é **um espaço democrático**, aberto, onde diferentes entidades se relacionam [...] (ENTREVISTA nº 3 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

[...] ninguém podia abrir mão do conselho naquele momento [...] **era a democracia que tanto tínhamos lutado** (ENTREVISTA nº 2 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).



Essa questão nos remete ao entendimento que os conselheiros têm de democracia. A pesquisa aponta que poucos conselheiros, quando indagados sobre o que é democracia, relacionaram-na diretamente com a participação, como acontece nos seguintes trechos de entrevistas:

[...] é garantir a oportunidade de todos, **de participar**, dos direitos [...] (ENTREVISTA nº 12 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

[...] é a possibilidade da **participação de diversos atores**, tanto da sociedade civil, quanto governamentais [...] (ENTREVISTA nº 4 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

*[...] entendo que seja a **participação mesmo da população**, contribuindo na construção de uma sociedade mais justa, mais igualitária [...]* (ENTREVISTA, nº 14 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

A grande maioria dos conselheiros definiu a democracia enquanto sistema no qual existe a possibilidade de realizar determinadas ações e defender determinadas idéias com liberdade. Outros também atribuíram à democracia o sentido de garantia de direitos dentro da sociedade. Considerem-se, a esse respeito, os seguintes excertos de transcrições de entrevistas:

*[...] é a possibilidade de **expressar opiniões**, lutar pelas suas propostas com liberdade* (ENTREVISTA nº 1 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

*[...] eu reputo como sendo o **respeito aos direitos alheios**, sejam eles maiorias ou minorias [...]* (ENTREVISTA nº 13 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

*[...] todo mundo será ouvido e o que a maioria desejar, será executado [...]* (ENTREVISTA nº 10 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

*Democracia, eu acho que é você **discutir**, você chegar num denominador comum [...]* (ENTREVISTA nº 7 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

*Democracia é onde uma pessoa **escuta** a outra, onde não se leva nada pronto, onde se constrói conceitos, onde se debate conceitos já construídos [...]* (ENTREVISTA nº 5 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

*[...] democracia é você ter **direito de fala** [...]* (ENTREVISTA nº 11 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

*[...] democracia é quando, de fato, todos **têm direitos respeitados e garantidos** [...]* (ENTREVISTA nº 9 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

*[...] eu acho que é ver **garantidas as mínimas condições de cidadania** [...]* (ENTREVISTA nº 8 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

Pode-se observar que, diferentemente do que consideram diversas teorias sociais, a fala dos conselheiros não atribui uma relação direta entre democracia e participação. Não obstante,

deve-se apontar que o fato de a democracia estar relacionada com algumas ações a serem realizadas pelos atores sociais pode deixar subentendida a necessidade da existência de uma prática de participação, de modo que tais ações possam se viabilizar.

Dessa forma, quando, durante as entrevistas realizadas, os conselheiros foram questionados sobre o que entendiam por participação, emergiram respostas que podem ser divididas em dois principais eixos: num deles, a participação aparece de forma mais decisiva no processo da discussão política e na formulação das ações, — isto é, mais próxima do que deve ser a participação num conselho gestor de políticas sociais; no outro, a participação se aproxima do modelo gerencial, ou seja, é pensada como ocorrendo no âmbito da execução das políticas dentro da lógica de afastamento estatal das intervenções sociais. Podem ser observadas, sobre esse assunto, as falas reproduzidas abaixo:

*[...] participar, é se manifestar, é se colocar, e acima de tudo, se posicionar, a favor ou contra. [...] é você abrir a boca [...]* (ENTREVISTA Nº 5 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

*Participar, pra mim, é contribuir. No caso do Conselho, é ter coragem de expressar o que você pensa na tentativa de **construir ações diferentes**, políticas diferentes [...]* (ENTREVISTA Nº 9 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

*Participar está relacionado ao motivo pelo qual nós estamos nos reunindo. [...] é travar uma **discussão no campo das idéias** para a **formulação de políticas públicas** e para o controle das ações. [...]* (ENTREVISTA Nº 10 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

*Participar tem a ver com a oportunidade do **voluntariado**. [...] gosto muito do que a Dona Ruth Cardoso dizia na Comunidade Solidária: que ser voluntário é você **emprestar seu tempo e seu talento para uma ação**, por uma causa [...]* (ENTREVISTA Nº 8 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

*Participar não é só ficar discutindo. **É também se mexer**, fazer alguma **coisa prática**. Eu participo desse jeito!* (ENTREVISTA Nº 6 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

*Participar é você estar disponível para qualquer ação, principalmente para o trabalho operativo [...]* (ENTREVISTA Nº 16 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

O conflito entre essas duas formas de entender a participação se manifesta no interior do CONCAV, fazendo do Conselho uma possibilidade maior ou menor de ampliação do Estado, dependendo a correlação de forças estabelecida num momento considerado. De acordo com a primeira visão, podemos identificar um maior entendimento de que a vontade coletiva, o interesse público e a elaboração de políticas que atendam às demandas sociais devem ser construídas a partir do conflito de opiniões e projetos defendidos pelos diferentes atores sociais de modo a ampliar os serviços públicos e efetivar os direitos que estão expressos na legislação.

Já a segunda visão reforça o discurso tendencioso de uma possível solidariedade entre as classes e entre os atores sociais participantes do Conselho. A parceria da sociedade civil com o poder público torna homogêneas as idéias e propostas e faz com que o direcionamento das ações continue a ser dado pelo poder público, que detém a hegemonia nesse espaço. Dessa maneira, o Estado não se abre para as demandas da sociedade, e as políticas permanecem fragmentadas e a sociedade civil, despolitizada. “[...] a sociedade é chamada a compartilhar às responsabilidades pelas questões sociais, a discussão sobre o voluntariado é um exemplo disso, mas não para compartilhar a decisão acerca das prioridades políticas” (TATAGIBA, 2003, p. 16). Permanece a visão segundo a qual a formulação de políticas públicas é uma atividade essencialmente técnica, vazia de conteúdo e debate político coletivo. “Para o povo a participação no ‘terceiro setor’, o governo para o capital” (MONTAÑO, 2002, p. 237). Com isso, a correlação de forças fica desfavorável para os setores populares presentes no Conselho.

[...] a função social da resposta às refrações da ‘questão social’ deixa de ser, no projeto neoliberal, responsabilidade privilegiada do Estado, e por meio deste do conjunto da sociedade, e passa a ser agora de auto-responsabilidade dos próprios sujeitos portadores de necessidades, e da ação filantrópica, ‘solidária-voluntária’, de organizações e indivíduos. A resposta às necessidades sociais *deixa de ser uma responsabilidade de todos* (na contribuição compulsória do financiamento estatal, instrumento de tal resposta) e *um direito do cidadão*, e passa agora, sob a égide neoliberal, a ser uma *opção do voluntário* que ajuda o próximo, e um *não-direito* do portador de necessidades, o ‘cidadão pobre’ (MONTAÑO, 2002, p. 22).

O embate entre esses dois olhares sobre a participação também traz à tona diferentes significados de democracia: um deles a apresenta com caráter mais participativo, e faz do Conselho uma possibilidade de espaço no qual as classes populares venham a se organizar de

“baixo para cima”, fortalecendo a organização popular e a socialização da política o outro liga-se a uma orientação mais liberal, baseada no elitismo e na participação representativa.

Outro aspecto analisado diz respeito aos fatores que, segundo os conselheiros entrevistados, dificultaram ou facilitaram sua participação quando integraram o Conselho. Quanto aos aspectos mais frequentemente apresentados como aqueles que dificultavam a participação, selecionamos os trechos de entrevistas que se seguem:

*O que dificultava era o **volume de tarefas** que eu tinha que realizar na época [...] não tínhamos a **quantidade de profissionais suficiente** para atender as demandas e aí eu tinha essa **dificuldade de disponibilidade de tempo** para me dedicar às atividades do Conselho [...]* (ENTREVISTA Nº 14 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

*[...] o **número reduzido de educadores** fazia com que eu me desdobrasse para realizar várias funções, várias atribuições. [...] a **sobrecarga de trabalho na instituição** é um dificultador, pois temos que largar algumas coisas para participar do Conselho e acabamos sendo cobradas, em alguns momentos, pela instituição* (ENTREVISTA Nº 4 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

*O excesso de trabalho [...]* (ENTREVISTA Nº 8 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

Os trechos acima nos permitem realizar uma reflexão sobre as políticas sociais brasileiras, especialmente na área da criança e do adolescente. No caso dos representantes do poder público, fica evidente como a ofensiva neoliberal tem promovido o desmonte do aparelho estatal. A falta de concursos públicos e o predomínio de formas precarizadas de contratação de profissionais sobrecarrega o trabalho daqueles que já estão atuando nessa esfera. Isso faz com que aqueles que são indicados pela secretaria para assumir o Conselho enquanto agente público se vê envolto por tantas atividades, que sua participação no Conselho pode não ser priorizada ou não ser tão qualificada quanto poderia ser, caso não houvesse sobrecarga de trabalho.

Problema semelhante também envolve os representantes das entidades da sociedade civil que atuam na contradição entre ser indicados pela entidade para participarem do Conselho, mas

nem sempre sendo liberados de seu trabalho para cumprir as funções estabelecidas pelo CONCAV.

Não obstante, um número considerável de conselheiros ressaltou que não tinham nenhuma dificuldade quanto a sua participação. É o que fica evidente nos seguintes trechos das entrevistas:

*Nenhum [problema para participar], até porque eu não ficaria num lugar onde a minha participação não pudesse ser plena [...]* (ENTREVISTA Nº 10 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

*Não. Graças a Deus nesse Conselho nada me impedia de participar [...]*  
(REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

*Não. Eu não tinha dificuldades* (ENTREVISTA Nº 1 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

*Nenhum!* (ENTREVISTA Nº 5 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

Essas respostas mostram uma contradição nas falas dos conselheiros, que, em outros momentos das entrevistas apontaram alguns limites da participação conselhistas, como a falta de autonomia de algumas entidades, a ausência dos representantes do poder público nas reuniões, a defesa de interesses particulares por algumas entidades, não conseguindo relacionar esses elementos à forma como a sua participação se desenvolveu no espaço do CONCAV.

## **5.2.6 – OS USUÁRIOS DAS POLÍTICAS PELA VISÃO DOS CONSELHEIROS**

Quando traçamos a história das concepções e práticas relativas às crianças e adolescentes no Brasil, pudemos identificar que o modo pelo qual a sociedade percebia a criança e o adolescente direcionou uma série de ações voltadas para o atendimento àquelas parcelas da população.

O presente trabalho aponta um predomínio de ações voltadas especialmente para as crianças pobres, abandonadas e delinquentes, então denominadas “menores”. A idéia de criminalização da pobreza também reforçava a implementação dessas ações, na tentativa de evitar que aquelas crianças se tornassem potenciais marginais no futuro e ameaçassem a ordem social instaurada. Podemos afirmar que a concepção de criança e adolescente tidos como “menores” promoveu uma triste história de práticas violentas e repressoras que não garantiam (muito pelo contrário!) a cidadania desses pequenos sujeitos. Todavia, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, temos, ainda que no plano legal, uma mudança radical de paradigma. Com essa lei, todas as crianças e adolescentes, independentemente da classe social em que estão inseridas, passam a ser reconhecidas como sujeitos de direitos que devem ter suas particularidades respeitadas por ainda estarem em fase de desenvolvimento físico, mental e social.

Graças a essa mudança de concepção, o Estatuto também preconiza transformações na política de atendimento, transformações essas que buscam efetivar a nova concepção estabelecida. O corpo da lei coloca para sociedade a obrigatoriedade de se criarem novas formas de atendimento, por meio das quais sejam respeitados a cidadania e o protagonismo da população infanto-juvenil.

Assim sendo, com a pesquisa realizada também procurou-se saber qual a visão dos conselheiros sobre as crianças e adolescentes. Quando questionados sobre quem eram as crianças e adolescentes usuários das políticas formuladas pelo Conselho, observamos uma clara continuidade histórica de ações voltadas apenas para os segmentos mais pobres da população. Se, antes do Estatuto, isso representava uma preocupação em controlar e disciplinar os pobres, na tentativa de adaptá-los à ordem capitalista vigente, hoje também temos a própria diretriz neoliberal defendendo a focalização nas intervenções a serem realizadas no campo social. Assim, qualquer análise sobre esse assunto precisa considerar

duas concepções antagônicas e que direcionam formas de intervenções também diferenciadas de enfrentamento da questão social no que concerne à criança e ao adolescente. De um lado, temos o que preconiza o Estatuto da Criança e Adolescente, que inaugura a Doutrina da Proteção Integral em substituição à Doutrina da Situação Irregular, conforme já apresentamos neste estudo e, de outro, temos o neoliberalismo, que prevê cortes nos gastos sociais e a diminuição do déficit público. Configura-se, no âmbito do Conselho, o embate entre, de um lado, uma proposta amplamente inovadora (o ECA) no que tange à defesa dos direitos das crianças e adolescentes, colocando-os como sujeitos de direitos e dando-lhes prioridade absoluta, além de estabelecer um sistema articulado de ações (Sistema de Garantias), e, de outro lado, propostas neoliberais de focalização, ou seja, intervenções voltadas apenas para o atendimento daqueles que vivem na pobreza extrema.

*[...] as políticas deveriam ser para todo e qualquer adolescente [...]* (ENTREVISTA Nº 8 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

*Deveriam ser todas as crianças e adolescentes [...]* (ENTREVISTA Nº 14 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

*[...] São todas as crianças e adolescentes precisados [...]* (ENTREVISTA Nº 10 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

*[...] Quando se falava em problema de criança e adolescente, se falava em criança carente [...]* (ENTREVISTA Nº 13 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

*As crianças e adolescentes usuários das políticas feitas no Conselho são os que estão na casa-abrigos, são os meninos de rua [...]* (ENTREVISTA Nº 11 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

*As políticas discutidas no Conselho são para as crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social [...]* (ENTREVISTA Nº 4 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

*Na pauta sempre estavam as crianças mais pobres, que estavam passando por algum tipo de problema social [...]* (ENTREVISTA Nº 15 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

Com a permanência dessa visão, presenciemos um grande desafio para a efetivação do Estatuto, que deve atender a todas as crianças e adolescentes.

Mesmo conselheiros que disseram que as políticas formuladas pelo Conselho deveriam ser para todas as crianças e adolescentes ressaltaram, por outro lado, que, devido à própria conjuntura em que o País se encontra — de agravamento da pobreza e da violência — e à fragilidade das políticas sociais básicas — que não conseguem promover o atendimento de forma universal —, algumas crianças sofrem mais com as mazelas da questão social, o que acaba fazendo com que o Conselho priorize a formulação de ações que busquem resolver ou amenizar a situação dessas crianças, em particular.

Vejamos, sobre esse assunto, os seguintes excertos das transcrições das entrevistas:

*[...] as políticas deveriam ser **para todo e qualquer adolescente** [...], mas, acaba que as políticas ficam para as organizações que nos procuram e as instituições que nos procuram são aquelas que trabalham com **os jovens empobrecidos** (ENTREVISTA Nº 8 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).*

*Naquela época, a política **atingia a todos**, mas, com certeza, atingia muito mais a **população carente** [...]* (ENTREVISTA Nº 1 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

***Deveriam ser todas** as crianças e adolescentes [...] a política não deveria ser focalizada [...], mas o fato é que as crianças que estão inseridas em programas de enfrentamento **à pobreza** apresentam uma demanda emergencial para a formulação de políticas públicas [...]* (ENTREVISTA Nº 14 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

Nota-se que, historicamente, a política de assistência social foi a mais discutida pelo CONCAV. Isso fragiliza a efetivação da Doutrina de Proteção Integral, que deve envolver todas as políticas setoriais (saúde, educação, esporte, cultura, lazer, etc.), acabando por reforçar a continuidade de duas categorias distintas: o “menor” e a criança: “menor” aqui designando toda a infância pobre, e opondo-se ao conceito de “criança”, definida como aquela que vive numa família burguesa. Essa segmentação contribui para que o Conselho não consiga formular uma política de direitos universais para crianças e adolescentes. A mesma visão também afeta a implementação de ações mais inovadoras e democráticas no que diz

respeito à participação do adolescente no espaço do Conselho, visto que fica comprometida a perspectiva de cidadania e o reconhecimento do outro enquanto sujeito político, capaz de estabelecer uma relação direta com os desafios sociais.

### **5.2.7 – A PARTICIPAÇÃO DO USUÁRIO NO CONSELHO: UMA ALTERNATIVA VIÁVEL?**

Enquanto, no período da ditadura militar, a proposta de participação popular ganhou maior destaque enquanto estratégia de oposição ao poder estatal, com o processo de democratização, novos contornos políticos foram dados à relação entre o Estado e a sociedade civil, resignificando o processo de participação, que então desponta como possibilidade de disputa de interesses e projetos colocados na arena política e social. Essa nova possibilidade de participação propicia a presença, nos espaços decisórios do País, de segmentos que dele foram historicamente excluídos.

No caso particular do Espírito Santo, a voz desses adolescentes muitas vezes foi calada pela violência e pelo extermínio. A história também nos conta que, mesmo com o processo de abertura democrática, esses segmentos, muito embora tendo reconhecida oficialmente sua cidadania, não foram efetivamente convidados a participarem e se posicionarem quanto à discussão e formulação de políticas sociais, ficando os adultos responsáveis por falar pela criança e pelo adolescente.

O que está em jogo, em última instância, é o tema da democracia e da cidadania [...] Ninguém que fale de infância, do ponto de vista do paradigma da proteção integral, deixa de falar em democracia. Mas são poucos aqueles que, falando de democracia, falam de infância (MENDEZ, 1997, p. 29-30).

De fato, essa é uma questão de extrema relevância no âmbito das políticas sociais, visto que o envolvimento dos adolescentes nos espaços democráticos de deliberação política, como o são os Conselhos de Direitos, pode possibilitar a transformação do Estado, a superação de seu caráter autoritário e socialmente excludente.

Inserir o adolescente na vida política, trazendo-o para dialogar, tomar decisões e influenciar a atuação do poder público incentiva a construção de um projeto democrático-popular e a organização dos adolescentes enquanto força política transformadora.

De acordo com as entrevistas realizadas, um número expressivo de conselheiros afirmou concordar com que a participação dos adolescentes no Conselho contribuiria para o conhecimento das demandas sociais específicas dessa população e para a elaboração de políticas que alterem qualitativamente a estrutura da sociedade em favor das classes populares. Vejamos os trechos de entrevistas apresentados a seguir:

*Acho que seria muito importante ouvi-los. [...] Ninguém melhor do que eles para mostrar ou para apontar para a gente o que é deficitário, o que é necessário* (ENTREVISTA Nº 4 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

*Os adolescentes devem participar, com certeza, e nós temos o compromisso de propiciar essa participação de forma responsável e autônoma [...]* (ENTREVISTA Nº 16 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

*A participação dos meninos seria um grande avanço para o fortalecimento da democracia [...]* (ENTREVISTA Nº 8 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).

*Eu sou defensora da participação dos adolescentes no Conselho [...]* (ENTREVISTA Nº 5 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

*Tenho trabalhado bastante para isso [a participação dos jovens nos conselhos [...] não só aquele que está em alguma instituição de atendimento, mas todos os jovens [...]* (ENTREVISTA Nº 3 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).

Todavia, é necessário salientar, que mesmo representando um número pequeno de conselheiros, existem aqueles que acham que essa participação não seria possível, por conta,

principalmente, de uma série de limites colocados à própria participação dos adultos representantes das entidades, como se pode ver no que segue:

*Ele [o adolescente] poderia participar, vamos dizer, como ouvinte. Porque existem alguns problemas: um seria a manipulação. A manipulação do adolescente não seria nem um passo, seria menos do que um passo. [...] Outro problema é que a visão dele ainda não é uma visão completa das coisas [...] (ENTREVISTA Nº 13 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).*

*Acho que não. Acho que a participação tem que ser de uma pessoa com uma certa idade, com estudo, né? (ENTREVISTA Nº 6 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).*

Muito embora esse posicionamento seja minoritário entre os conselheiros entrevistados (apenas dois do total), sendo expressivamente maior o número de conselheiros favoráveis à participação do adolescente, mesmo estes conselheiros ainda não conseguem expressar como se configuraria tal participação, ressaltando a necessidade de se pautar o debate e buscar experiências positivas e respostas coletivas para essa questão, como se pode observar nas falas transcritas que vêm a seguir:

*Na verdade, achamos todos importante a participação do adolescente. Mas ainda não nos debruçamos de fato para fazer. [...] Por onde vamos começar? Vamos pegar as entidades? Quais crianças e adolescentes? [...] (ENTREVISTA Nº 5 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).*

*A gente ainda não tem clareza de como fazer isso, de como seria essa representatividade [...] (ENTREVISTA Nº 9 – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL).*

*Talvez pudéssemos criar um fórum dos adolescentes do município [...] mas, será que temos condições pra isso? Temos disponibilidade pra isso? [...] (ENTREVISTA Nº 14 – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO).*

Discutir a maneira como aconteceria essa participação é fundamental para que os adolescentes não sejam encarados apenas como conselheiros a mais no Conselho. Entretanto, sendo esse espaço uma arena de conflitos e negociações, o adolescente não ficaria imune a esse processo. Todavia, a atenção deve ser dada para valorizar a crítica e as proposições desses adolescentes, dando voz ativa para esses atores. Os adolescentes também não podem ser entendidos apenas

como inseridos numa entidade, mas sim de forma mais abrangente, sendo, como tais, incorporados à direção do Estado.

Não podemos imaginar políticas públicas universais e de qualidade se elas não incorporam os atores mais diretamente interessados devendo essa incorporação acontecer até mesmo nos momentos de deliberação. Algumas experiências inovadoras já têm marcado o campo da formulação de políticas para as crianças e adolescentes.<sup>64</sup> As Conferências nacional, estaduais e municipais são exemplos que merecem destaque, nesse âmbito.

As Conferências são eventos que devem ser realizados periodicamente para discutir e traçar as diretrizes de implantação das políticas. Portanto, devem influenciar os debates travados nos Conselhos. Essas Conferências envolvem um número maior de atores ligados à área da criança e do adolescente e, por isso, possibilitam um debate mais ampliado, que não se restringe às entidades que têm assento no Conselho.

Por isso, concordamos com Singer (1998), segundo o qual as Conferências devem ser realizadas partindo-se do princípio de que as pessoas são sujeitos ativos. Por isso, o debate aberto a toda sociedade nas Conferências parte do pressuposto de que elas devem ser sujeitos ativos das políticas que os atingem.

As Conferências dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes inovam na medida em que, paralela à Conferência dos adultos, acontece a Conferência das crianças e adolescentes, que discutem os mesmos temas e definem prioridades e alternativas de intervenções na realidade social, tal como o fazem os adultos. Ao final das Conferências, ambos os segmentos etários apresentam suas discussões e propostas numa plenária unificada e, assim, estabelecem uma agenda comum.

---

<sup>64</sup> Todavia, ainda são necessários mais estudos para avaliar essas práticas.

Dessa maneira, podemos considerar que a participação institucionalizada nos Conselhos deve dar continuidade a esse movimento maior realizado nas Conferências, além de agregar outras formas de organização social (movimentos culturais, esportivos etc.). A institucionalização não deve substituir os movimentos sociais ou tampouco limitá-los a uma participação meramente formal, visto que, dessa maneira, corre-se o risco de enfraquecer tais instâncias (BRAVO, 2002).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Só há um meio de sair desse imobilismo, o qual consiste em aprender a conviver com a democratização da sociedade civil, do Estado e das demais instituições-chave. Deixar correr a revolução democrática [...] Depois disso a história encontrará outro percurso, sem precisar curvar-se à retórica, ao delírio e ao arbítrio dos donos do poder (FLORESTAN FERNANDES).*

A primeira preocupação deste estudo foi verificar se a participação política no Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente do município de Vitória tem sido compatível com o espaço formalmente instituído para tanto.

Foi nossa intenção contribuir para o conhecimento das muitas variáveis sociais, econômicas e políticas que explicam o desenvolvimento da participação política no Brasil até o momento recente.

Durante nosso percurso, constatamos que há elementos suficientes para sustentarmos a principal idéia deste trabalho: a de que, embora consideremos o Conselho uma possibilidade de maior participação popular na direção das políticas sociais e, por conta disso, um espaço onde podem se manifestar possíveis movimentos de contra-hegemonia dos setores populares, a participação que historicamente se desenvolveu no *locus* do presente estudo ainda encontra uma gama considerável de limites para se consolidar enquanto tal. Dessa maneira, o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória ainda não conseguiu cumprir, de maneira ampla, a “promessa” de democratização e de maior participação popular no debate em torno das políticas sociais voltadas para as crianças e adolescentes do município.

Observamos a existência de uma tensão entre, de um lado, a conquista corporificada na criação do Conselho e no reconhecimento legal do direito à participação da sociedade civil, com o mesmo poder de decisão dos representantes governamentais, e, de outro lado, a despolitização dessa participação, tornando-se esta gerencial e funcional à manutenção da ordem, o que, por sua vez, abafa a existência do conflito e das contradições de interesses entre classes. Isso porque a lógica gerencial que tem permeado o espaço do Conselho define que a participação da sociedade está limitada à aprovação e/ou execução das ações sociais já estabelecidas pelo poder instituído.

Nesse contexto, a despolitização da participação se configura como uma estratégia de controle da classe dominante sobre aquelas organizações da sociedade civil que historicamente representaram e lutaram por interesses mais coletivos e democráticos. Essas organizações tentam resistir bravamente, buscando desencadear processos de lutas sociais que pressionam e buscam obrigar o Estado e o mercado a absorver certas demandas sociais e incorporá-las como função do Estado.

No início deste trabalho mostramos a relação que diferentes autores estabelecem entre a democracia e a participação popular. Identificamos que uns e outros defendem tanto formas como níveis de abrangência diferenciados para essa participação. Assim, a relação entre o Estado e a sociedade civil será mais ou menos democrática conforme o sentido que é atribuído à democracia e à participação popular.

Seguimos, ao longo do trabalho, concordando com a reflexão gramsciana a esse respeito, entendendo que a ampliação do Estado será mais ou menos possível conforme o movimento histórico da luta de classes e, no caso do Conselho analisado, conforme venha ali a se estabelecer a correlação de forças.

Mostramos que a democracia política encontra grandes limites para se consolidar em conjunturas em que não existe a democracia econômica. Dessa forma, a participação da sociedade no poder envolve a participação popular na propriedade e no consumo, ou seja, na clássica propriedade dos meios de produção (CASANOVA, 2002). Caso contrário, tenderemos fortemente a continuar nossa triste história de exclusão, subordinação e negação da cidadania dos/aos setores populares.

Viu-se também como a formação social brasileira contribuiu para que o desenho das relações entre o Estado e a sociedade civil ganhasse traços de conservadorismo, autoritarismo e assistencialismo, e que, na melhor das hipóteses, quando o Estado incorporou algumas demandas das classes trabalhadoras, o fez sob a forma populista, paternalista e clientelista. Os setores populares, na maioria das vezes, ou foram completamente excluídos, ou controlados pelo poder instituído, quando de sua participação nos processos de decisão política. Toda essa trajetória nos deixou um legado político antidemocrático e antipopular, que hoje “dá as mãos” à ideologia neoliberal, defensora de um Estado mínimo para o trabalho, para o tratamento da questão social, e máximo para o capital, favorecendo a elaboração de políticas sociais cada vez mais fragmentadas e focalizadas na extrema pobreza. Nota-se a implementação de esforços — de cariz neoliberal e totalitário — de destituição da fala e anulação da política pelo bloco que esteve e permanece no poder (SALES, 2004).

Também observamos que a Política de Atendimento voltada para a Criança e o Adolescente transitou de ações de caráter repressor e disciplinador para ações de tutela e caridade, sendo reconhecidos formalmente os direitos e a cidadania da população infanto-juvenil apenas em 1990, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. O avanço prático da legislação esbarra no contexto descrito no parágrafo anterior. A Política de Atendimento preconizada pelo Estatuto oscila entre o direito formal e a violação cotidiana desses direitos, enfrentando batalhas diárias para radicalizar a cidadania daquele segmento da população.

Embora o Estatuto defina uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil, através das mudanças inauguradas na gestão das políticas, como a criação dos Conselhos de Direitos, constatamos que, no caso de Vitória, essa relação ainda é permeada por estratégias antidemocráticas de cooptação, participação infreqüente dos representantes do poder público nas reuniões e defesa de interesses particulares em detrimento da demanda do coletivo infante-juvenil. Vale dizer, nessa direção, que essas estratégias estão associadas ao viés autoritário e excludente da cultura política<sup>65</sup> brasileira, o qual historicamente sempre concebeu o exercício do poder de modo centralizador e personalista (SALES, 2004).

No que se refere ao debate das políticas para as crianças e adolescentes, vimos um predomínio de visões que relacionaram os usuários dessa política com a situação de pobreza, o que fere a própria legislação que destaca que o seu conteúdo diz respeito ao conjunto das crianças e adolescente, independentemente da classe social a que pertençam.

A inclusão do princípio da participação popular na formulação e no controle das políticas foi um avanço da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente. O Conselho se apresenta enquanto um espaço importante, mas não o único para a radicalização da democracia. Todavia, conforme já apresentado, encontra-se ameaçado, principalmente no atual cenário de ofensiva neoliberal.

Os Conselhos, expressão dos anseios dos movimentos sociais na década de 1980, encontram-se hoje num contexto completamente adverso à democracia em seu sentido mais direto, relacionado a participação real (DALLARI, 1985) dos setores populares.

Mesmo frente a essa conjuntura adversa, tivemos, no município de Vitória, uma intensa mobilização e articulação dos movimentos sociais em favor dos direitos da criança e do

---

<sup>65</sup> “[...] definimos cultura política como a construção social particular em cada sociedade do que conta como ‘político’. Desse modo, a cultura política é o domínio de práticas e instituições, retiradas da totalidade da realidade social, que historicamente vêm a ser consideradas como propriamente políticas (da mesma maneira que outros domínios são vistos como propriamente ‘econômicos’, ‘culturais’, e ‘sociais’). A cultura política dominante do Ocidente foi caracterizada como racionalista, universalista e individualista” (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000, p. 26).

adolescente, movimentos esses que já vinham participando de debates e discussões em torno da Constituição e do Estatuto. Vimos que toda essa movimentação contribuiu para a criação do Conselho Municipal de Direitos.

A participação dessas entidades — que se envolveram em todo esse momento de luta por interesses populares e coletivos — no Conselho acaba, hoje, esbarrando no conjunto das demais entidades que estão voltadas aos seus particularismos. Defender o caráter público da política, fortalecer nos Conselhos o debate democrático dessas políticas, buscar a radicalização da democracia — tudo isso significa remar contra a maré, enfrentar obstáculos econômicos, políticos e culturais seculares e atuais do Estado e da sociedade brasileira. Não se trata de uma tarefa simples.

Mas, se essa é a realidade encontrada no Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória, será que esse espaço ainda carrega em si a promessa e o potencial de democratização e maior participação popular?

Acreditamos que uma democratização pura e simplesmente instituída não resolve os problemas estruturais uma sociedade. A grande questão é não entender a democracia apenas como a simples refundação da ordem democrática, e sim como um exercício cotidiano exercido por todos os cidadãos.

Acontece que uma coisa é conceber a democracia como um método para a formulação e tomada de decisões no âmbito estatal; e outra, bem distinta, imaginá-la como uma forma de vida, como um modo cotidiano de relação entre homens e mulheres que orienta e que regula ao conjunto das atividades de uma comunidade. Estou aludindo ao contraste entre uma democracia governada e uma democracia governante, isto é, genuína (NUN, 1989, p. 61).

Ao valorizarmos a democracia, não aderimos a uma visão minimalista a seu respeito. Sua análise não pode deixar de lado questões fundamentais como conflito social, a luta de classes, o capitalismo e as desigualdades (BORON, 1994).

A consolidação da democracia se encontra, então, numa relação mais densa, que não se esgota nos processos eleitorais nem se limita a estratégias de conquista do Estado. Antes, requer a criação de condições sociais, culturais, econômicas, administrativas e políticas necessárias à institucionalização de direitos sociais e econômicos, além de pressupor, principalmente, a participação da sociedade e também a sua transformação (SALES, 2004).

Nessa perspectiva, a democracia precisa ser resgatada enquanto valor universal (COUTINHO, 2000), abandonando-se o seu sentido meramente formal e estritamente relacionado à instrumentalização burguesa.

Diante dessas proposições os Conselhos devem ser entendidos como espaços contraditórios, de disputa entre projetos. A análise crítica desse espaço deve instigar a construção de uma intervenção transformadora, estabelecendo estratégias de enfrentamento à institucionalidade burguesa. As classes populares, os usuários das políticas, precisam se apropriar daqueles órgãos, promovendo a articulação de vários atores em torno das demandas coletivas.

A participação no Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente pressupõe uma atuação crítica-propositiva, no sentido de mudar a agenda do governo municipal e avançar na inovação das políticas públicas. A Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente deve ser definida a partir do embate de interesses divergentes, na arena de conflitos existentes no Conselho.

Partindo dessa consideração, apontamos algumas estratégias que podem contribuir para o fortalecimento político do Conselho e a viabilização de uma gestão democrática e participativa:

- ❖ Faz-se fundamental a existência de um fórum de entidades, capaz de controlar e respaldar as ações do Conselho, para que este se torne legítimo frente ao Estado e politicamente forte. As entidades que atuam no Conselho precisam promover o debate ampliado das questões suscitadas nesse espaço, exercendo uma representação social que não seja personalizada e

sim subsidiada por debates mais amplos, capazes de expressarem não apenas as demandas dos segmentos que representam e garantirem o debate democrático dentro do próprio Conselho.

- ❖ A articulação com os demais conselhos setoriais do município, com o Conselho Estadual e com os Conselhos de outros municípios também se faz recomendável, na medida em que poderá propiciar uma ação integrada e verdadeiramente articulada, assim reforçando a concepção de Proteção Integral e do Sistema de Garantias preconizado pelo ECA.
- ❖ Não basta o Conselho ser paritário apenas numericamente. Sua paridade também deve ser política, ou seja, paridade na representação – igualdade nas possibilidades de afetar o resultado da deliberação (TATAGIBA, 2002).
- ❖ Também se faz necessário viabilizar condições para a participação dos adolescentes com poder de voto no âmbito do Conselho. Além disso, os conselheiros precisam fortalecer a articulação com suas bases e com os movimentos sociais que atuam em prol da democracia e da cidadania.

Para que tudo isso se viabilize, é imprescindível a efetiva capacitação do conselheiro, no sentido de legitimar sua representação enquanto agente público. Ressalte-se que, para o pleno funcionamento do Conselho de Direitos, qualquer ação deve levar em conta, acima de tudo, a busca pela efetiva materialização do Estatuto da Criança e do Adolescente e o processo de construção da democracia.

Finalizamos este trabalho resgatando novamente Gramsci (2002): olhando a realidade de maneira crítica e, por isso, com certo pessimismo, mas reforçando o otimismo da vontade, considerando que é possível firmar um movimento diferente dentro do Conselho.

A transformação radical da sociedade em que vivemos se apresenta como nosso maior horizonte, que move os nossos estudos e as nossas lutas por uma nova sociedade mais justa e igualitária. Frente a isso, devo expressar o meu lamento por

aqueles que, diante de tantos ataques e poucas vitórias, se convenceram pelo discurso determinista e imobilista.

## REFERÊNCIAS

ABREU, H. B. As novas configurações do Estado e da sociedade civil. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 1. Brasília: UNB/ CEAD, 1999. p. 33-44.

ADORNO, S. A gestão filantrópica da pobreza urbana. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 9-17, 1990.

ALVAREZ, S; DAGNINO, E; ESCOBAR, A. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: ALVAREZ, S; DAGNINO, E; ESCOBAR, A. (Org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. et al. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

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

ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução de Nestor Silveira Chaves. Rio de Janeiro: Ediouro, 1988.

ARNS, D. P. E. (Org.). **Brasil nunca mais**. Petrópolis: Vozes, 1985.

ASSIS, S. G.; DESLANDES, S. F. Abordagens quantitativa e qualitativa em saúde: o diálogo das diferenças. In: MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F. (Org.). **Caminhos do pensamento: epistemologia e método**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002.

BADINTER, E. **Um amor conquistado: o mito do amor materno**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.

BAVA, S. C. **Participação, representação e novas formas de diálogo público**. Programa de Gestão Pública e Cidadania EAESP/ FGV. São Paulo: Pólis, 2001. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicações>>. Acesso em: 3 de out. 2003.

BENEVIDES, M. V. **Direito, cidadania e participação política**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.

\_\_\_\_\_. Democracia e Cidadania. In: VILLAS-BÔAS, R. (Org.). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Pólis, 1994.

BEHRING, E. R. Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. In: **Capacitação em serviço social e política social**. Módulo 3. Brasília: UNB/ CEAD, 2000. p. 21-40.

\_\_\_\_\_. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmem C. Varriale et al. 5 ed. São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

BORON, A. A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BRAGA, R. **A restauração do capital**: um estudo sobre a crise contemporânea. São Paulo: Xamã, 1996.

BRANT, V. C. Sindicatos de trabalhadores. In: SINGER, P.; BRANT, V. C. (Org.). **São Paulo**: o povo em movimento. Petrópolis: Vozes, 1982.

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

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 16 jul. 1990.

BRAVO, M. I. S. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. (Orgs.). **Política social e democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

CARCANHOLO, M. D. Neoliberalismo e o Consenso de Washington: A verdadeira concepção de desenvolvimento do governo FHC. In: MALAGUTI, M. L.; CARCANHOLO, M. D. (Org.). **Neoliberalismo**: a tragédia do nosso tempo. São Paulo: Cortez, 1998.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. 4 ed. Campinas: Papyrus, 1994.

CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C. **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

CASANOVA, P. G. **Exploração, colonialismo e luta pela democracia na América Latina**. Tradução de Ana Carla Lacerda. Rio de Janeiro: LPP, 2002.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. 4 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CHAUÍ, M. S. Prefácio. In: SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

\_\_\_\_\_. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **Brasil**: mito fundador e sociedade autoritária. 5 ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.

\_\_\_\_\_. **Convite à filosofia**. São Paulo: Ática, 1994. p. 151.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REGH, W. **Deliberative democracy**: essays on reason and politics. Massachusetts: Institute of Technology, 1999.

CORTIZO, M. C. Matrizes clássicas e novas noções de cidadania. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 28-38, 2003.

COSTA, A. C. **É possível mudar**. São Paulo: Cortez, 1993.

COSTA, M. R. C. Teoria democrática e conselhos de política social. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A.; VASCONCELOS, A. M. (Org.). **Política social e democracia**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 87-111.

COUTINHO, C. N. **A dualidade de poderes**: introdução à teoria marxista de Estado e revolução. São Paulo: Brasiliense, 1985.

\_\_\_\_\_. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

\_\_\_\_\_. **Marxismo e política:** a dualidade de poderes e outros ensaios. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. **Contra corrente:** ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Gramsci:** um estudo sobre seu pensamento político. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

CUNHA, E. P.; CUNHA, E. S. M. Políticas Públicas Sociais. In: CARVALHO, A. (Org.). **Políticas Públicas.** Belo Horizonte: UFMG, PROEX, 2002.

DAGNINO, E. **Os anos 90:** política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia.** Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Ed. Univ. de Brasília, 2001.

DALLARI, D. A. **O que é participação política?** São Paulo: Brasiliense, 1985.

DEL PRIORI, M. **História das crianças no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2000.

DESLANDES; S. F.; ASSIS, S. G. Abordagens quantitativa e qualitativa em saúde: o diálogo das diferenças. In: MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F. (Org.). **Caminhos do pensamento:** epistemologia e método. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002.

DOIMO, A. M. **A voz e a vez do popular:** movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais e participação política: a problemática contemporânea da ação-direta. In: CAMINO, L.; LHULLIER, L.; SANDOVAL, S. **Estudos sobre comportamento político:** teoria e pesquisa. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1997.

ENGELS, F. "Introdução" a Karl Marx, as lutas de classe na França. **Obras escolhidas**. São Paulo: Alfa-Omêga, 1980.

ENTREVISTADO nº 1. 2006. Entrevista concedida a Juliana Iglesias Melim, Vitória, 3 abr. 2006.

ENTREVISTADO nº 2. 2006. Entrevista concedida a Juliana Iglesias Melim, Vitória, 4 abr. 2006.

ENTREVISTADO nº 3. 2006. Entrevista concedida a Juliana Iglesias Melim, Vitória, 5 abr. 2006.

ENTREVISTADO nº 4. 2006. Entrevista concedida a Juliana Iglesias Melim, Vitória, 6 abr. 2006.

ENTREVISTADO nº 5. 2006. Entrevista concedida a Juliana Iglesias Melim, Vitória, 7 abr. 2006.

ENTREVISTADO nº 6. 2006. Entrevista concedida a Juliana Iglesias Melim, Vitória, 10 abr. 2006.

ENTREVISTADO nº 7. 2006. Entrevista concedida a Juliana Iglesias Melim, Vitória, 11 abr. 2006.

ENTREVISTADO nº 8. 2006. Entrevista concedida a Juliana Iglesias Melim, Vitória, 12 abr. 2006.

ENTREVISTADO nº 9. 2006. Entrevista concedida a Juliana Iglesias Melim, Vitória, 17 abr. 2006.

ENTREVISTADO nº 10. 2006. Entrevista concedida a Juliana Iglesias Melim, Vitória, 18 abr. 2006.

ENTREVISTADO nº 11. 2006. Entrevista concedida a Juliana Iglesias Melim, Vitória, 20 abr. 2006.

ENTREVISTADO nº 12. 2006. Entrevista concedida a Juliana Iglesias Melim, Vitória, 25 abr. 2006.

ENTREVISTADO nº 13. 2006. Entrevista concedida a Juliana Iglesias Melim, Vitória, 26 abr. 2006.

ENTREVISTADO nº 14. 2006. Entrevista concedida a Juliana Iglesias Melim, Vitória, 28 abr. 2006.

ENTREVISTADO nº 15. 2006. Entrevista concedida a Juliana Iglesias Melim, Vitória, 2 mai. 2006.

ENTREVISTADO nº 16. 2006. Entrevista concedida a Juliana Iglesias Melim, Vitória, 4 mai. 2006.

FALEIROS, F. P. Natureza e desenvolvimentos das políticas sociais no Brasil. In: **Capacitação em serviço social e política social**. Módulo 3. Brasília: UNB/ CEAD, 2000. p. 43-56.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

FRANCO, M. S. C. **Homens livres na ordem escravocrata**. São Paulo: Ática, 1976.

GOMES, A. L. Histórico da política social no Brasil. In: CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C. **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. Tradução de Dante Moreira Leite. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

GRAMSCI, A. **Cartas do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1966.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do Cárcere** – Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Tradução de Luiz Sergio Henriques, Marco Aurélio Nogueira e Carlos Nelson Coutinho. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**. Porto Alegre: L & PM, 1980.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, M. V. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

JOLL, J. **As idéias de Gramsci**. Tradução de James Amado. São Paulo: Cultrix, 1977.

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A. C. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978.

LEITE, I. C. Przeworsky e sua crítica às recentes teorias do marxistas do Estado. **Estudos de Sociologia**. Araraquara, v. 5, p. 47-64, 1998.

\_\_\_\_\_. **Desconhecimento, piedade e distância**: representações da miséria e dos miseráveis em segmentos sociais não atingidos pela pobreza. 2002 Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara), Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”.

LENIN, V. I. O Estado e a revolução. **Obras Escolhidas**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.

LINS, R. N. **A cama na varanda**: arejando nossas idéias a respeito de amor e sexo. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

LUCHMANN, L. H. H. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa UFSC**, Santa Catarina, nov. 2002. Disponível em: <<http://www.cfh.ufsc.br/~ppgsp>>. Acesso em 02 mar. 2006.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Tradução de Nathanael . C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MANFROI, V. M. **Retratos da militância**: modo(s) de vida militante no pós-68. 2000. 233 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

MARTINS, A. C. Conselhos de direitos: democracia e participação popular. In: SALES, M. A. et al (Orgs.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.

MARTINS, V. B. Análise dos Conselhos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos de Assistência Social. In: CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C. **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

MELIM, J. I. **O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente em Vitória**: um estudo sobre o seu papel na gestão de políticas sociais. 2004. 106 f. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2004.

MENDEZ, E. G. Cidadania da criança: a revolução francesa com 200 anos de atraso. **Revista Inscrita**, Brasília, n. 1, 1997.

MINAYO, M.C. S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 7 ed. São Paulo: Hucitec, 2000.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. 19 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

MOSSÈ, C. **Atenas:** A história de uma democracia. 3. ed. Brasília: Ed. Univ. de Brasília, 1997.

NASCIMENTO, M. M. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, F. C. (Org.). **Os clássicos da política.** 13. ed. São Paulo: Ática, 2005. p. 187-243.

NETTO, J. P. **Ditadura e Serviço social:** uma análise do Serviço Social no Brasil pós- 64. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil. In: BOSCHETTI, I. et al (Orgs.). **Política Social:** alternativas ao neoliberalismo. Brasília: Ed. Univ. de Brasília, 2004. p. 61-83.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

NUN, J. **La rebelión del coro:** Estudios sobre la racionalidad política y el sentido común. Buenos Aires: Nueva visión, 1989.

O'CONNOR, J. **USA:** a crise do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, D. P. O. Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente: um desafio na democratização do Estado. In: **Conselhos de Direitos:** contribuições para o debate. São Paulo: Fundação Fé e Alegria do Brasil, 1992.

OLIVEIRA, F. "Os protagonistas do drama: Estado e sociedade no Brasil". In: LARANJEIRAS, S. (Org.). **Classes e movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: HUCITEC, 1990. p. 33-66.

\_\_\_\_\_. **Os direitos do anti-valor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

PEREIRA, W. C. C. **Nas trilhas do trabalho comunitário e social: teoria, método e prática**. Belo horizonte: Vozes: PUC Minas, 2001.

PONTES, F. conselho de Direitos da Criança e do Adolescente. **Série Direitos da criança 3**. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

PONTES, R. N. **Mediação e Serviço Social: um estudo preliminar sobre a categoria teórica e sua apropriação pelo Serviço Social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

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

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. **Sistematização: os conselhos de gestão no contexto internacional**. In: CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C. **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

RIZZINI, I; PILOTTI, F. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1995.

RIZZINI, I. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Santa Úrsula, 1997.

ROUSSEAU, J. J. **Contrato Social**. Rio de Janeiro: Organização Simões, 1951.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SALES, M. A. Política e direitos de crianças e adolescentes: entre o litígio e a tentação do consenso. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M. C. **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, N. R. Implantação e funcionamento dos conselhos de saúde no Brasil. In: CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C. **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Zahar, 1984.

SILVA, I. G. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SIMIONATTO, I. O social e o político no pensamento de Gramsci. In: AGGIO, A. (Org.). **Gramsci**: a vitalidade de um pensamento. São Paulo: Ed. UNESP, 1998. p. 37-64.

\_\_\_\_\_. **Gramsci**: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SINGER, P. Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras. In: SOARES, J. A.; BAVA, S. C. **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998

SPOSATI, A. Políticas sociais nos governos petistas. In: MAGALHÃES, I. et al. (Orgs.). **Governo e cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

SPOSATI, A.; FALCÃO, M. A. **A assistência social brasileira: descentralização e municipalização.** São Paulo: EDUC, 1990.

STEIN, Rosa Helena. Descentralização e assistência social. **Cadernos ABONG,** São Paulo, n. 20, 1997.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. Participação, modelos de gestão e cultura política local. In: Congresso Brasileiro de Sociologia, 11., 2003, Campinas. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://www.sbsociologia.com.br>>. Acesso em: 12 dez. 2003.

TEXEIRA, E. C. Sistematização: Efetividade e eficácia dos conselhos. In: CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C. **Conselhos gestores de políticas públicas.** São Paulo: Pólis, 2000.

TÓLIO, S. C. **Fundo municipal dos direitos da criança e do adolescente.** Rio Grande do Sul: CBIA, 1992.

VALLADARES, L. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI, R. R. (Org.). **Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil.** Rio de Janeiro/ São Paulo: IUPERJ / Vértice, 1991.

VIEIRA, E. **Democracia e política social.** São Paulo: Cortez, 1992.

VITA, A. **Sociologia da sociedade brasileira.** 6. ed. São Paulo: Ática, 1997.

VITÓRIA. Lei nº 3.751, de 14 de novembro de 1991. Dispõe sobre a **política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;** cria o

conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente e o fundo para a infância e a adolescência, e dá outras providências.

VITÓRIA. **Instituições e projetos da Rede Criança**. 1 ed. Vitória: Prefeitura Municipal de Vitória, 2001.

VOLPI, M. A democratização da gestão das políticas públicas para a infância e a adolescência. In: CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C. **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

YASBEK, M. C. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. In: **subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social**. ABONG, CNAS, 1995.

WEBER, L. N. D. **Laços de ternura: pesquisa e histórias de adoção**. Curitiba: Santa Mônica, 1998.

# APÊNDICES

## APÊNDICE A ROTEIRO DE ENTREVISTA

Dados de identificação
Nome:
Ano em que participou do Conselho:
Entidade que representava:

- 1 – Fale um pouco sobre o seu envolvimento com a questão da criança e do adolescente:
- 2 – Você participava de algum movimento social? Se sim, qual? Quando se deu essa participação?
- 3 – Que razões levaram a sua entidade a se candidatar ao assento no Conselho?
- 4 – Por que razão você foi escolhido(a) para representar a entidade?
- 5 – Como você via o Conselho e o seu papel de conselheiro?
- 6 – O que significou, para você, participar do Conselho?
- 7 – Como você avalia a sua participação naquele momento?
- 8 – Para você, o que é democracia?
- 9 – O que você entende por participação política?
- 10 – Existiam, a seu ver, alguns fatores que dificultavam a participação? Se sim, quais eram eles?
- 11 – Quais fatores eram favoráveis a sua participação?
- 12 – Como você percebia a atuação do Estado e da sociedade civil no Conselho?
- 13 – Como era a relação entre as duas esferas?
- 14 – Como era o envolvimento da sua entidade/secretaria nos assuntos do Conselho? Havia algum tipo de preparação anterior à reunião? As discussões eram repassadas para a entidade?
- 15 – Para você, quem são a criança e o adolescente usuários das políticas sociais?
- 16 – Você imagina alguma forma de esses usuários participarem das decisões do Conselho?
- 17 – Isso era possível na época em que você foi conselheiro?

## **APÊNDICE B**

### **Termo de consentimento**

Senhor (a):

Através deste termo de consentimento, venho solicitar sua participação em uma pesquisa que tem por finalidade conhecer o desenvolvimento da participação política dos conselheiros no Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória. Esse estudo servirá de subsídio para diversas gestões públicas, possibilitando que

os sujeitos envolvidos nesse processo repensem a sua participação e seu papel de agentes públicos, no sentido de construir uma agenda pública condizente com os interesses e necessidades da coletividade.

Caso concorde em fazer parte dessa pesquisa, ser-lhe-ão feitas perguntas sobre o tema citado, e sua entrevista será gravada para facilitar a análise dos dados. Fique à vontade para esclarecer, a qualquer momento, as suas dúvidas. Ao final, os resultados da pesquisa serão divulgados, preservando a identidade dos entrevistados.

Este estudo faz parte de uma dissertação de mestrado, realizada pelo Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) da Universidade Federal do Espírito Santo.

Atenciosamente,

Juliana Iglesias Melim

Assistente Social/ mestranda do PPGPS

Dr. Izildo Corrêa Leite

Orientador e professor do PPGPS

Assinatura do participante: \_\_\_\_\_