"SE CONSELHO FOSSE BOM": REFLEXÕES SOBRE OS CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DA REGIÃO NORTE E NOROESTE FLUMINENSE.

BEATRIZ MATEUS PEREIRA

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ FEVEREIRO/2008

"SE CONSELHO FOSSE BOM": REFLEXÕES SOBRE OS CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DA REGIÃO NORTE E NOROESTE FLUMINENSE.

BEATRIZ MATEUS PEREIRA

Dissertação apresentada ao Centro de Ciência do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Ailton Mota de Carvalho

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ FEVEREIRO/2008

"SE CONSELHO FOSSE BOM": REFLEXÕES SOBRE OS CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DA REGIÃO NORTE E NOROESTE FLUMINENSE.

BEATRIZ MATEUS PEREIRA

Dissertação apresentada ao Centro de Ciência do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

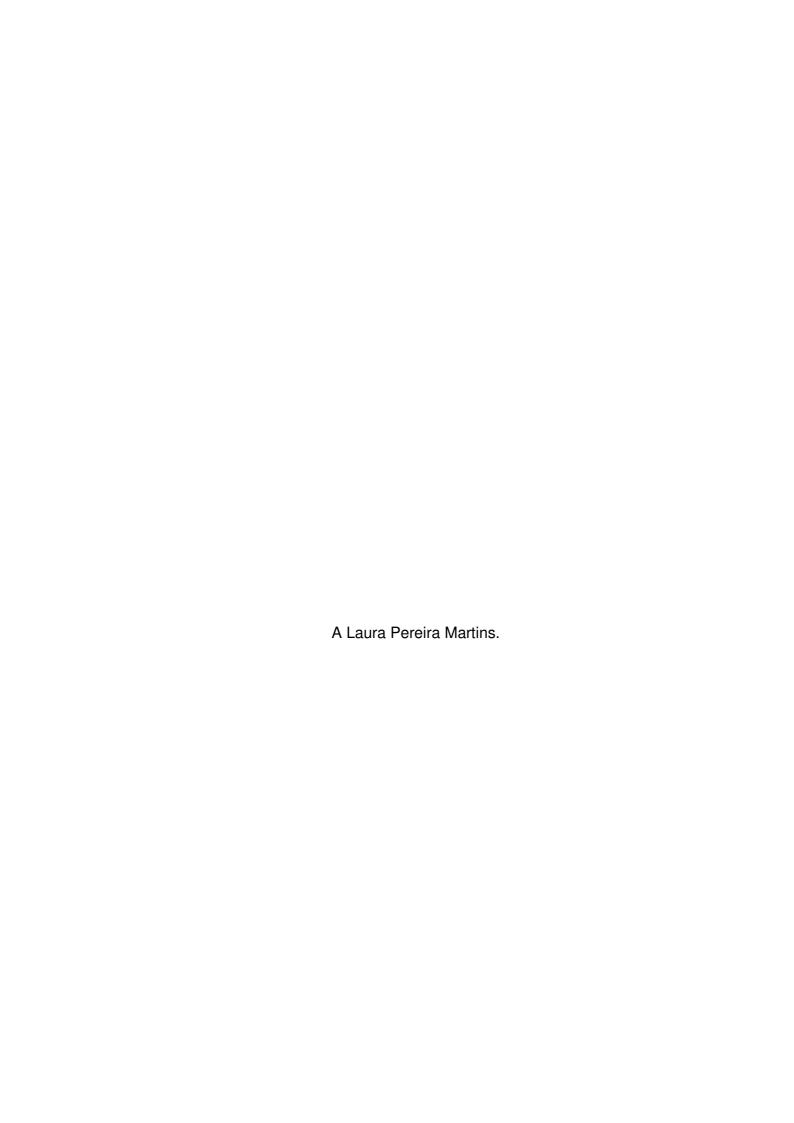
Aprovada em:/
Comissão Examinadora
Prof ^a . Érica Terezinha Vieira de Almeida (Doutora – Serviço Social) – UFF
Profª. Sílvia Alicia Martinez (Pós-Doutora - Educação) – UENF
Prof ^a . Sônia Nogueira (Doutora- Educação) – UENF
Prof. Ailton Mota de Carvalho (Pós-Doutor- Ciências Sociais) – UENF

É um grande estímulo adicional à auto-independência e à autoconfiança de qualquer pessoa o fato de saber que está competindo em pé de igualdade com os outros, e que seu sucesso não depende da impressão que puder causar sobre os sentimentos e as disposições de um corpo do qual não faz parte. Ser deixado fora da Constituição é um grande desencorajamento para um indivíduo e ainda maior para uma classe [...] O efeito revigorante da liberdade só atinge seu ponto máximo quando o indivíduo está, ou se encontra em vias de estar, de posse dos plenos privilégios de cidadão.

J. Stuart Mill

Começar é a capacidade suprema do homem, politicamente, é idêntica à liberdade.

Hannah Arendt



Agradecimentos

"A gratidão é a memória do coração".

Isto é o que diz meu provérbio francês favorito. Após concluir um trabalho dissertativo onde se deve observar com o rigor o procedimento científico que valida nossas construções, é fabuloso o sentimento de ocupar algum espaço do texto com expressões extremamente parciais, nas quais inexistem quaisquer censuras para publicizar às paixões.

Foi à paixão que me aproximou da ciência. A paixão pelo novo, pelo extraordinário, pelo não conhecido, pelo ainda não explicado. Em verdade todas as paixões que são indicativas do desmedido desejo pela vida e por suas múltiplas manifestações.

A conclusão de um trabalho como este implica o reconhecimento de nós mesmos enquanto pesquisadores e enquanto pessoas que nos leva a evocar a memória para dizer da gratidão que carregamos por todos aqueles que contribuíram de modo especial para a elaboração deste trabalho.

Ao Universo que conspira fabulosamente em meu favor e a Deus, que chamo carinhosamente de Pai, por ter cuidado sempre tão bem de mim.

Agradeço a minha família incrível. Aos meus pais, José Branco e Maria Alaíde, que acreditam incondicionalmente em mim; as minhas amadas irmãs, Alessandra e Christiane; ao meu cunhado, Andreson Luiz; a doce Laura, minha sobrinha; e a Carlinha, afilhada e exemplo de afinco a leitura. Obrigada por todo o tempo de convivência que este trabalhou roubou de nós e pela compreensão de vocês.

Ao meu querido amigo Antonio Carlos de Oliveira, anjo da guarda, pessoa ímpar com quem compartilho energia, sonhos e "curiosidades acadêmicas".

As minhas amigas e companheiras para sempre desde o encontro no CMDCA: Elizabeth Diniz, Luiza Laura Hoffmam, Inessa Trócilo e Luiza Moura. Um "planeta de mulheres" dispostas a desafiarem toda razão.

Ao meu querido orientador que ao longo destes três anos se tornou meu amigo, professor Ailton Mota de Carvalho, pessoa formidável pela qual alimento enorme admiração e carinho. Objetivo, determinado, ético, pontual, sensível...

Aos meus cúmplices neste programa de mestrado: João Paulo Gama, Roberto Dutra, Marcos Abraão e George Coutinho, pelo imenso apoio intelectual em meus momentos de "agonia"; Leonardo Bis, Gileno Azeredo e Halisson Paes, amizades com "cara" de eternidade; Mariana Passos, a quem é pouco chamar de amiga... A Mari virou minha irmã. Gratidão pela presença, pelas trocas e pela cevada.

A colaboração profissional dos professores Sérgio Azevedo, Adélia Miglevich, Sylvia Martinez, Sônia Nogueira, Teresa Peixoto, Sérgio Luiz Ferreira e Lenise Dutra, da socióloga Carla Rocha Sousa e da secretária do programa de pós-graduação em políticas sociais Ana Paula Caputo.

Aos conselheiros dos municípios em que desenvolvi meu trabalho de campo, especialmente àqueles responsáveis pela presidência no período da pesquisa: Eli Santana, em Itaperuna; Maria José e Airton, Campos dos Goytacazes; Mauro e Jussara, em Bom Jesus do Itabapoana; Aline, em São Francisco do Itabapoana; Regina Titonelli e Clemilce Padilha, em Miracema; João, em Santo Antônio de Pádua. As suas equipes executivas: Marlene (Campos dos Goytacazes), João (Itaperuna), Márcia (Bom Jesus do Itabapoana), Desiane e Vanda (São Francisco do Itabapoana) e Aparecida (Santo Antônio de Pádua). E ao prefeito de Miracema, Carlos Roberto.

A Denise, fundamental, neste meu processo de produção, uma profissional admirável. Obrigada por todos os "conselhos", pela "casa aberta" e pelo carinho.

Aos Salesianos da Casa Domingos Sávio que me acolheram tão carinhosamente. E a outros tantos Salesianos que partilham comigo meus sonhos e conquistas, especialmente, Paulo Terra, Moacir Scari, Jairo Mattos, Waldemar Zoppé, Cledson Martas e Geraldinho.

Aos amigos de todas as horas, Edilma, Toddy, Carlinhos, Clayton Luiz, Solange, Vivi, Thati e Dani.

Ao Rodrigo, que chegou há pouco com imensa disposição de garantir o meu sorriso. A você, meu lindo, obrigada pela presença, pela força e por meu bom humor!

Sumário

Resumo	1
Abstract	2
Introdução	3
1. O Estado brasileiro: a democratização e o novo modelo de gestão	7
1.1 A questão da democracia	9
1.2 Participação: marco teórico	11
1.3 A sociedade civil e a participação	14
1.4 O local como nível privilegiado para a participação	20
1.5 A ação coletiva	23
2. Uma breve problematização da democratização das políticas para a	
infância no Brasil	28
2.1 O Estatuto da Criança e do Adolescente e surgimento dos Conselhos	
Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente	33
2.2 A luta para a implantação dos Conselhos	37
2.3 A caminhada da cidadania no Brasil	38
2.4 Os conselhos e a democratização das políticas públicas	41
3. A participação da Sociedade Civil nos Conselhos Municipais dos Direitos	
da Criança e do Adolescente na Região Norte e Noroeste Fluminense:	
limites e possibilidades	43
3.1 A região investigada	43
3.2 Metodologia	50
3.3 Limites da atuação dos Conselhos	54
3.3.1 Os efeitos da participação institucionalizada	61
3.3.2 A questão da representatividade	65
3.3.3 O desafio da articulação regional	66
3.3.4 Entraves ao diálogo e ao "compartilhamento de poder"	69

3.3.5 A ausência de deliberações	73
3.4 Possibilidades da atuação dos Conselhos	75
3.4.1 Legitimação de um espaço público e dialógico	75
3.4.2 Qualificação política	76
3.4.3 Empoderamento	79
3.4.4 Articulação regional	81
Considerações Finais	83
Referências	87
Anexo	93

Lista de Tabelas

Tabela	1	-	Regiões	Admini	strativas	do	Norte	е	Noroeste	Fluminense	nos
Censos.										2	18
Tabela 2	2 – D	ado	os sobre	os CMD	CAs estu	dados	3			5	57
Tabela 3	3 – E	sco	olaridade	dos Con	selheiros					6	6
Tabela 4	1 – P	arti	cipação	de conse	lheiros e	m ativ	vidade d	de c	apacitação.	6	7
Tabela 5	5 – F	ilia	ção Parti	dária dos	s conselh	eiros.				6	38
Tabela 6	6 – G	irau	ı de Infor	mação d	os conse	lheirc	S			6	8
Tabela 7	7 – D	elik	oerações	Publicad	das em D	iário (Oficial .			7	4
Tabela 8	3 – E	squ	uematiza	ção das l	Hipóteses	s do 1	rabalho)		7	'7

Lista de Figuras

Figura 1 – Mapa da Divisão	Política da Região Norte Fluminense4	4
Figura 2 – Mapa da Divisão	Política da Região Noroeste Fluminense4	7

Siglas

ABI - Associação Brasileira de Imprensa

CBIA - Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência

CEBs - Comunidades Eclesiais de Base

CEDCA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica

CGT – Central Geral dos Trabalhadores

CIDE – Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CT - Conselho Tutelar

CUT – Central Única dos Trabalhadores

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FMDCA – Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

Funrural – Fundo de Assistência Rural

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

ONG – Organização Não-Governamental

PNBEM – Política Nacional do Bem-Estar do Menor

PRONAICA – Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente

RMRJ – Região Metropolitana do Rio de Janeiro

RNNF – Região Norte e Noroeste Fluminense

SAM – Serviço de Assistência ao Menor

SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos

UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

UFF - Universidade Federal Fluminense

USP - Universidade de São Paulo

RESUMO

O objetivo desta dissertação é entender como se estruturam e se desenvolvem experiências de Conselhos Municipais, entendidos como canais que propiciam condições para participação da Sociedade Civil Organizada na gestão de políticas públicas no âmbito da infância e juventude. Trata-se de esclarecer, pelo exame de alguns casos, as condições para o efetivo funcionamento destes conselhos enquanto instrumentos de aprofundamento democrático e desencadeador de práticas de gestão descentralizadas fundamentadas na cooperação entre Estado e Sociedade Civil, buscando conhecer as variáveis que condicionam seu êxito. Para tanto consideramos duas hipóteses. A primeira é a de que a participação por meio dos conselhos paritários tem contribuído para o maior controle social sobre a atuação do Poder Executivo local. A segunda leva em conta que a qualificação política da sociedade para participar dos conselhos é fator fundamental para o equilíbrio na correlação de forças entre Estado e Sociedade Civil no interior dos conselhos. A presente reflexão busca fundamento na Teoria da Escolha Racional, por meio da análise acerca dos dilemas da ação coletiva empreendida por Olson complementada pela crítica as simplificações de referida teoria evidenciadas por Putnam.

Palavras-chave: Conselhos, participação, políticas públicas, controle social.

ABSTRACT

The purpose from this dissertation is understand as if structure what if they develop experiences of Admonitions Municipal, experts I eat channels what appease conditions about to participation from Society Citizen Organized on administration of public policies into the ambit from infancy & boyhood. Treated - if of make clear, at examination of some cases, the terms about to the effective funcionamento of these admonitions while instruments of aprofundamento democratic & unchain of practices of administration uncentered based on cooperation among State & Society Citizen, picking know the variables what conditioned your success. About to as many considerate two assumptions. The first is the of what the participation for half a from the admonitions paritários has been contributing about to largest control social above the multi-skilled of the Executive power site. The second she takes em account what the qualification policy from society about to participate in from the admonitions is factor fundamental about to the equilibrium on correlation of forces among State & Society Citizen within from the admonitions. The present reflection she picks basis in theory from Choice Rational, for half a from analysis as for from the dilemmas from act collection undertaken for Olson complementary by criticism the simplification of referred to theory make evident for Putnam.

Key words: Admonitions, participation, public policies, control social.

Introdução

A discussão acerca dos conselhos locais de caráter deliberativo é extremamente relevante na atualidade brasileira, considerando-se a natureza destes órgãos, a institucionalização da participação político-social, a perspectiva de diálogo entre o poder público municipal e a sociedade civil organizada, a constituição dos mesmos e as circunstâncias em que eles são criados, as possibilidades de participação neles representada, as debilidades dessa participação face à trajetória da cidadania no Brasil, a formação da sociedade brasileira e as implicações dessa formação sobre a construção da cidadania, os possíveis reflexos da diversidade regional sobre o funcionamento desses espaços, dentre outros.

Em conformidade com a Constituição Federal de 1988, denominada por muitos como a Constituição Cidadã foram criados em todo o território nacional, uma variedade de conselhos setoriais de natureza consultiva e/ou deliberativa, formados por membros representantes do poder executivo e membros representantes da sociedade civil, isso a partir de uma perspectiva da efetivação de uma descentralização político-administrativa que se inicia na transferência de responsabilidades do âmbito Federal para o âmbito Municipal, onde formas de controle social são imperiosas.

O objetivo desta dissertação é entender como se estruturam e se desenvolvem experiências de Conselhos Municipais, entendidos como canais que propiciam condições para participação da Sociedade Civil Organizada na gestão de políticas públicas no âmbito da infância e juventude. Trata-se de esclarecer, pelo exame de alguns casos, as condições para o efetivo funcionamento destes conselhos enquanto instrumentos de aprofundamento democrático e desencadeador de práticas de gestão descentralizadas fundamentadas na cooperação entre Estado e Sociedade Civil, buscando conhecer as variáveis que são condicionantes para seu êxito.

Para tanto consideramos duas hipóteses. A primeira é a de que a participação por meio dos conselhos paritários tem contribuído para o maior controle social sobre a atuação do Poder Executivo local. A segunda leva em conta que a qualificação política da sociedade para participar dos conselhos é fator fundamental para o equilíbrio na correlação de forças entre Estado e Sociedade Civil no interior dos conselhos.

A sistematização dos fatores que respondem por variações na participação dos conselheiros permite analisar essas experiências localizadas como tentativas de aprofundamento democrático e como novos instrumentos de controle social. Essa orientação se inscreve na aposta da combinação entre procedimentos da democracia representativa¹ e a democracia direta².

O conceito de participação aqui adotado é o desenvolvido por Gohn (2005) que a define como um processo de vivência que torna os sujeitos protagonistas de suas histórias, desenvolvendo neles consciência crítica e agregando força sócio-política. Gerando novos valores e conseqüentemente uma nova cultura política. Nossas análises sobre a participação serão fundamentadas na Teoria da Escolha Racional, por meio da análise acerca dos dilemas da ação coletiva empreendida por Olson complementada pela crítica as simplificações de referida teoria evidenciadas por Putnam.

O primeiro capítulo trata o Estado brasileiro frente à (re) democratização e a adoção de um novo modelo de gestão participativo. Nele há uma breve retrospectiva dos acontecimentos mundiais que balizaram as mudanças no cenário nacional, especialmente, a partir da década de 1980, o que inclui o esgarçamento de um determinado "modelo" administrativo vinculado a uma certa "ordem" mundial superada, substituído por um novo modo de gerir a coisa pública norteado pela descentralização política e administrativa.

Este capítulo dedica-se ainda a explicitar a trajetória de participação da Sociedade Civil Brasileira e de como esta recepcionou os novos canais de participação institucionalizada a partir do surgimento dos conselhos municipais que privilegiam o nível local para a operacionalização dos procedimentos de uma democracia direta, estabelecendo os paradigmas teóricos que fundamentarão o estudo da ação coletiva, por meio destes conselhos municipais.

O segundo capítulo narra a história social da infância no Brasil e contextualiza o surgimento dos conselhos gestores, especialmente no que se refere aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Estabelece os marcos

¹ Democracia representativa – implica em eleições diretas e universais para os cargos legislativos e executivos.

² Democracia direta – implica na participação direta dos cidadãos, por meio de canais específicos para este fim, neste caso os conselhos municipais.

teóricos para a abordagem da participação, evoca brevemente a questão da democracia na qual se insere a discussão da construção de estratégias para o seu aprofundamento.

Nele retomamos as bases sobre as quais foi forjado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de onde se extrai a principal normativa para implantação dos conselhos,

São diretrizes da política de atendimento:

I – municipalização do atendimento;

II – criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

 III – criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

 IV – manutenção de fundos nacionais, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

V – integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;

VI – mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

(Artigo 88 – Lei Federal nº8069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente)

Reconhecendo a evidência de que o fato de haver a promulgação de uma lei que prevê a instalação de conselhos gestores, com caráter deliberativo, em todos os municípios do território nacional não promove por si a experiência de participação e uma gestão por conseqüência mais democrática das políticas públicas, no âmbito local. A despeito disto à lei oferece a possibilidade e dispõe de um instrumento para sua implantação.

Ainda neste segundo capítulo trilhamos os caminhos percorridos pela cidadania no Brasil de carona na valiosa produção de José Murilo de Carvalho (2002), que retoma

esta caminhada desde o século XV atravessando o Brasil-colônia, o período do Império (1822-1889), o da Primeira República (1889-1930), chegando a década de 1990.

Enfim, no terceiro e último capítulo discutimos a participação da sociedade civil nos CMDCA na Região Norte e Noroeste Fluminense (RNNF), seus limites e possibilidades. Aqui evidenciamos a complexidade da ação destes conselhos tendo a vista a confluência perversa (Dagnino, 2002) na qual se inserem dois processos políticos distintos que perpassam a atuação dos conselheiros, ou seja, por um lado há um esforço pela construção de canais participativos que aprimorem e alarguem a democracia participativa e por outro o desenvolvimento do Projeto Neoliberal que pressupõe a diminuição das responsabilidades do Estado. Deste modo, participar deste processo pode ter sentido ambíguo.

Neste capítulo tivemos a preocupação em descrever a natureza dos conselhos, contextualizar a região investigada, apresentar a metodologia adotada para o desenvolvimento da pesquisa, e demonstrar os limites e as possibilidades nos quais estão inscritos os conselhos.

Institucionalizados pelo ECA, os CMDCA's constituem-se como formas inovadoras de gestão de políticas sociais; espaços, em princípio plurais por sua composição paritária com representações do governo e da sociedade civil; *locus* privilegiado para a elaboração e articulação de políticas públicas para a infância e juventude. Contudo, não podemos perder de vista os limites da atuação dos conselhos nos diversos contextos no quais eles operam. Nas dificuldades impostas a construção de um espaço paritário e plural, nos efeitos da participação institucionalizada, nos dilemas que cercam a representatividade dos conselheiros, no desafio da articulação regional, nos entraves ao diálogo e ao "compartilhamento de poder" e na baixa capacidade deliberativa dos conselhos.

Encerramos demarcando aquilo que entendemos serem as potencialidades dos conselhos: a legitimação de um espaço público e dialógico, a possibilidade de qualificação política dos conselheiros, o empoderamento e o fomento de capital social (no sentido conferido por Putnam) e a viabilidade da articulação regional como forma de enfrentamento das dificuldades identificadas.

1 O Estado brasileiro: a democratização e o novo modelo de gestão

Até a década de 80, grande parte dos Estados Nacionais estava orientada pelo centralismo, e a mudança desse paradigma pode ser explicada por uma diversidade de fatores. O primeiro deles diz respeito à queda do Comunismo e ao fim da Guerra Fria. As discussões sobre os rumos políticos do desenvolvimento se davam na arena ideológica da disputa entre capitalismo e socialismo. Com a progressiva superação histórica deste debate e com o surgimento de um novo panorama econômico mundial (crises³ e globalização) abre-se um espaço para a proposição de novos paradigmas, resumidos no denominado Consenso de Washington.

O Consenso de Washington compilou uma lista das políticas de mercado mais recomendadas, que incluíram a disciplina fiscal, reforma tributária, desregulamentação da economia, liberação das taxas de juros, taxas de câmbios competitivas, revisão das prioridades dos gastos públicos, maior abertura ao investimento estrangeiro direto e fortalecimento do direito à propriedade.

Somando-se a crise do petróleo ao Consenso de Washington⁴ ao declínio do socialismo com o conseqüente término da guerra fria, à revolução científico-tecnológica, ao fim das ditaduras, ao esgarçamento de um dado "modelo" administrativo vinculado a uma certa "ordem" mundial, ora superada, surge um novo modo de administração com descentralização política e administrativa, especialmente no Brasil, que é o que nos importa, como alternativa ao modelo anterior, altamente centralizado e autoritário.

Do ponto de vista econômico, com o volume de dívidas insolúveis, a tendência foi a culpabilização do centralismo por toda a "ineficiência e irresponsabilidade" do Estado. Do ponto de vista político interna e externamente havia um descontentamento

³ A partir de 1979 quando acontece o segundo choque do petróleo, causado pela revolução iraniana que derrubou o Xá Reza Pahlevi (1919-1980) e instalou uma república islâmica no país, afetando gravemente a produção de petróleo e elevando o preço do barril que atingiu níveis recordes e agravou a recessão econômica mundial no início da década de 80, o cenário começou a sofrer profundas alterações.

⁴ Consenso de Washington é o termo criado pelo economista John Williamson, em 1989, para nomear uma lista de dez recomendações dirigidas aos países dispostos a reformar suas economias. Essas dez recomendações são referentes à: disciplina fiscal, mudança nas prioridades para despesas públicas, reforma tributária, liberalização do sistema financeiro, taxa de câmbio competitiva, liberalização comercial, liberalização da entra do investimento direto, privatização das empresas estatais, desregulamentação, direitos de propriedade assegurados.

com o regime ditatorial e uma ânsia pelo regime democrático. Internamente, após vinte anos de ditadura o processo de transição ganhou força. Externamente o "fantasma que deu sentido as ditaduras" – o socialismo especialmente na URSS, em Cuba e na América, já não assustavam mais.

O discurso em defesa da descentralização desenvolveu uma forte crítica quanto ao tamanho gigantesco do Estado, visto como deficitário e corrupto. Em *Reinventando o Governo*, Osborne e Gaebler (1995), evidenciam o que consideram a falência da burocracia no sentido weberiano dispondo da análise da trajetória do estado americano como sendo lento, ineficiente e impessoal, em essência, orientando seu discurso para a inadequação do modelo burocrático numa época de mercados de massas que exigem instituições extremamente flexíveis e adaptáveis, produtoras de bens e serviços de alta qualidade, assegurando alta produtividade aos investimentos feitos, capazes de responder às necessidades dos seus clientes, dando-lhes opções de serviços personalizados, para enfim justificar o surgimento do governo empreendedor.

Os referidos autores propõem a reinvenção do governo a partir de seu funcionamento, elencando dez princípios constitutivos de uma mudança de paradigma, o que significa redefinir a atividade governamental tornando-a "menor"; tornando o cidadão "responsável" ao invés de servi-lo, transferindo a responsabilidade da burocracia para a comunidade; introduzindo a competição na prestação de serviços; governando orientado por missões, transformando órgãos burocratizados; focando nos resultados e não nos recursos; atendendo as necessidades dos clientes e não das burocracias; gerando receitas ao invés de despesas; governando com previsibilidade; descentralizando; induzindo mudanças através do mercado.

No Brasil a discussão sobre as reformas administrativas, muito embora, tenha sido suscitada no período Collor, ganhou centralidade e assumiu similaridades com a pauta de reformas norte-americanas a partir da proposta de Bresser Pereira, no governo Fernando Henrique Cardoso, tendo como valores de referência os princípios de Osborne e Gaebler. Neste sentido, a reforma buscou, concomitantemente, a superação da crise fiscal e a redefinição do papel econômico do Estado, reduzindo desse modo as intervenções diretas e adotando formas regulatórias. Neste processo de modernização da máquina

governamental a flexibilização pública a ser alcançada por meio de reforma constitucional tem caráter fundamental (Diniz e Azevedo, 1997:67).

Neste particular nos interessa o ressurgimento do conceito de descentralização e sua nova roupagem, as controvérsias que o envolvem e as condições para que haja um reordenamento das práticas governamentais. A reforma do setor público, assim como está colocada neste momento, e a descentralização misturam argumentos do campo da economia com perspectivas sobre a sociedade civil e participação retiradas de textos de ciência política, que abordam temas como democracia e surgimento e consolidação de Organizações Não Governamentais no Brasil.

Muito embora essas correntes de pensamento sejam, em vários sentidos, distintas, no mundo político elas convergem para um conjunto de asserções e suposições implícitas que surgem regularmente em vários documentos, apresentações de projetos e textos sobre como melhorar o governo e ampliar os canais de participação, aprimorando o processo de democratização.

Esse entrelaçamento entre descentralização e participação será percebido no decorrer do texto porque no nosso entendimento ele circunda as práticas que envolvem nosso objeto de estudo, ou seja, os conselhos gestores que operam em âmbito local. Antes, porém, de incorporarmos a este capítulo a discussão sobre o nível local, propomos que examinemos a trajetória da sociedade civil brasileira, levando em conta a caminhada da cidadania no Brasil e a mobilização da sociedade civil tendo como marco a campanha pelas diretas.

1.1 A questão da Democracia

Não há nenhuma intenção em tratar de modo exaustivo a questão democrática antes disso e de forma bastante restrita pretendemos apenas demonstrar a noção de democracia que consideramos oportuna para tratar da participação política da sociedade civil organizada nos conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente.

De acordo com Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer⁵, num trabalho conjunto onde buscam ampliar o cânone democrático, é possível dividir o debate sobre a democracia em dois momentos distintos no século XX. Um primeiro momento teria ocorrido na primeira metade do século e teria mantido centrada em torno da desejabilidade da democracia, em oposição ao debate iniciado no século XIX, período no qual a democracia era considerada consensualmente indesejada e perigosa, em razão da idéia do perigo de conceder o governo a quem estaria em piores condições de exercê-lo: a grande massa, a população iletrada e politicamente inferior.

Um segundo debate permeou a discussão em torno da questão democrática na segunda metade do século XX tratando das condições estruturais da democracia, que teria sido também um debate sobre a compatibilidade ou incompatibilidade entre a democracia e o capitalismo. Este momento apresentado por meio dos trabalhos de Moore, 1966; O'Donnell, 1973; Przeworski, 1985 e Wood, 1996. No âmbito desse debate, discutiam-se modelos de democracia alternativos ao modelo liberal.

Com a perda da credibilidade da idéia das condições estruturais e à medida que o debate sobre o significado estrutural da democracia muda os seus termos, surge uma nova questão: o problema da democracia e suas variações. Segundo Santos e Avritzer, essa questão recebeu a sua resposta mais influente na solução elitista proposta por Schumpeter, que deu origem ao que estes denominam a concepção hegemônica de democracia.

A despeito de todos os apontamentos feitos por Huntington, 1968; Germani, 1971; Downs, 1956; Lijphart, 1984; Dahl, 1956;1971; Bobbio, 1986 e Dahl, 1991; segundo Santos e Avritzer, não houve êxito no enfrentamento do problema da qualidade da democracia que voltou à tona com a assim chamada "terceira onda de democratização".

Para a experiência que nos importa vamos assumir os pressupostos da definição de democracia participativa surgida no bojo da "terceira onda de democratização", iniciada ainda na década de 70, em países como Portugal, e transcorrida em países, como o Brasil, nas décadas de 80 e 90, procuramos, neste

⁵ Eles destacam o trabalho de Weber, 1919; Schmit, 1926; Kelsen, 1929; Michels, 1949; Schumpeter, 1942; como sendo a representação deste primeiro momento do debate sobre a democracia na perspectiva de sua desejabilidade.

sentido, discutir a relevância dos conselhos gestores de âmbito municipal como instrumento de aprimoramento da democracia que propicia a participação política do cidadão experimentada no Brasil a partir do final da década de 80.

A definição do que seja democracia participativa está imbricada com noções como "participação cidadã", "co-decisão" ou ainda, "planejamento participativo" que fazem parte do vocabulário da intervenção pública. São estes diferentes dispositivos que se encontram geralmente englobados sob o termo "democracia participativa" apresentada como um complemento necessário – promessa de legitimidade e de eficiência – à consolidação da "democracia representativa" convencional.

1.2 Participação: marco teórico

A despeito de a participação ter suas origens na Grécia, vamos abordá-la evocando teóricos que a partir do século XVIII formulam sobre o tema, dentre os quais vamos destacar os clássicos: Rousseau, Mill, Cole, Tocqueville e Marx, sem deixar de considerar mais amiúde outros teóricos.

Rousseau oferta enorme contribuição à discussão sobre participação por ter radicalizado ao extremo a idéia de participação individual e direta tratando-a como forma ideal. Sua concepção de vontade geral deixa claro esse radicalismo que aparece em sua teoria como capaz de harmonizar interesses privados e assegurar um bom governo; o cidadão é obrigatoriamente, aquele que se ocupa do bem geral e não do bem particular, muito embora este seja resguardado no cumprimento da vontade geral.

A partir de Rousseau, estaremos sempre ressaltando o caráter educativo da participação e as inúmeras possibilidades derivadas deste. Este caráter constitui-se, sem dúvida alguma, uma das premissas a serem consideradas na construção da análise da prática dos conselhos ao longo deste trabalho.

Mill, como salienta Gohn, percebe a função educativa da participação quase nos mesmos termos de Rousseau. Surge aqui um novo elemento, o da "auto-estima". Ao tratar do indivíduo e da liberdade, Mill estabelece um modelo progressivo para a natureza humana entrelaçando a utilidade da democracia e da liberdade. Percebendo

que o governo democrático é melhor por oferecer condições que favorecem o desenvolvimento das capacidades de cada cidadão.

Naquela que é considerada sua obra maior, Sobre a liberdade (1869) ele traz à baila o elogio à diversidade e ao conflito como forças matrizes por excelência da reforma e do desenvolvimento social. Aponta para o fato de que uma sociedade livre, na mesma medida em que propicia o choque de opiniões e confronto de idéias e propostas, cria condições singulares para a que a justiça e a verdade subsistam. Neste sentido o conflito estimula o progresso da sociedade.

Aqui encontramos os pilares para as noções de pluralismo e diversidade, numa perspectiva de sistemas abertos nos quais a administração do dissenso predomine sobre a imposição de consensos amplos. Há ainda, em Mill, uma última indicação que nos parece relevante: a que aponta para o nível local como o melhor espaço para aprendizagem da participação.

Esta designação do nível local é corroborada por Cole que preconiza a importância dos homens atuarem por meio de associações para satisfazer suas necessidades. Ele, segundo Gohn, em sua época propunha instrumentos de participação em âmbito local, como cooperativas de consumidores, conselhos de utilidades e guildas cívicas. Pensou também um sistema para desenvolver os processos participativos que ia da comuna local a comuna nacional.

Tocqueville em seu estudo sobre *A Democracia na América* (1835) percebe dois perigos de desvios aos quais está submetido o desenvolvimento democrático. O primeiro seria o aparecimento de uma sociedade de massa, permitindo que se realizasse uma tirania da maioria; o segundo seria o surgimento de um Estado autoritário-despótico.

No primeiro caso, preocupa-se com a possibilidade de construção de uma cultura igualitária se opor à manifestação de minorias ou mesmo de indivíduos diferenciados. Sendo considerada impraticável toda idéia que escapasse ao que a massa da população toma como indício de normalidade. Todavia, também investe contra o individualismo que tem em dado sentido um aspecto pernicioso. Pois se os cidadãos se dedicam aos seus afazeres e se distanciam ou mesmo abandonam o interesse pelas coisas públicas criam uma lacuna que permite o Estado começar a decidir sozinho sobre todo assunto público. Aos poucos este irá intervir nas liberdades

fundamentais e assim surge o germe de um Estado autoritário e mesmo tirânico e despótico.

Contudo, ele próprio se incumbirá de apontar dois caminhos para prevenir estes dois perigos de desvios: a ação política e a sustentação de instituições políticas. Porque se por um lado, a atividade política dos cidadãos pode impedir que tais fenômenos ocorram, por outro, a existência e a manutenção de certas instituições podem dificultar o surgimento de um Estado autoritário e de uma sociedade massificada.

A fraqueza do exercício da cidadania permite que se aceite mais facilmente o desenvolvimento da centralização administrativa o que normalmente levará à maior concentração de poder do Estado. Assim, se a cidadania não se ocupar das coisas públicas e houver aumento do poder do Estado, temos o risco eminente da presença de um Estado despótico. Por isso a relevância de instituições que desenvolvam a descentralização administrativa e/ou estimule os cidadãos a participarem da defesa dos seus direitos.

Numa abordagem marxista, o conceito de participação aparece articulado por meio de outras categorias como lutas e movimentos sociais. E vem sendo tratadas a partir da perspectiva revolucionária considerando a ruptura com a ordem dominante, a quebra da hegemonia do poder das elites e a confrontação das forças sociopolíticas em luta, ofensivas ou defensivas. A literatura que trabalha com este viés e estuda a participação em movimentos sociais é liderada, na Europa, por Castells, Lojkine, Offe, Laclau, Hobsbawm, Thompson, Rude e outros, e faz uma abordagem dos fatores políticos do ponto de vista de uma cultura política resultante das inovações democráticas relacionadas com experiências nos movimentos sociais.

Na área das ciências sociais, o tema da participação é encontrado desde o início do seu desenvolvimento porque se trata de uma formulação clássica na teoria da ação social, tanto na versão weberiana como na parsoniana. Na Sociologia, a palavra participação ganhou, nas últimas décadas, o estatuto de uma medida de cidadania, podendo ser vista como um componente de integração.

Após a breve discussão conceitual sobre a participação com base nos clássicos assumiremos o conceito de participação de Gohn

Entendemos a participação com um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova (2005:30)

1.3 A Sociedade Civil e a participação.

A década de 80 representou inegavelmente um momento ímpar para a consolidação, ou no entender de alguns autores, para a própria fundação da Sociedade Civil brasileira, num tempo em que esta se vê impelida a enfrentar de forma contundente a opressão imposta pelo regime militar, através da campanha pelas eleições diretas, "Diretas já". Essas reações favoreceram a atuação da oposição político-partidária no Congresso e seus esforços para luta contra a perpetuação do regime militar. A mobilização popular minou qualquer tipo de apoio ainda existente à política de democratização gradual e limitada liderada pelo regime autoritário.

A entrada maciça da população na luta política em favor da superação imediata do regime autoritário produziu uma inovação substancial na vida política brasileira obrigando o governo a tolerá-la, e as elites políticas a rejeitar as condicionalidades à vigência da democracia no Brasil. De fato, a idéia de que não há democracia sem participação popular e de que não há participação popular sem a liberdade plena de associar-se e de manifestar-se se fortaleceu, social e politicamente, pelo amplo apoio das classes médias e das massas populares. A Campanha das Diretas redefiniu o espaço da política no Brasil.

Em resumo, apoiada pela mobilização da sociedade civil a oposição produziu uma crise no padrão vigente. A partir de então seria intolerável um Estado que impusesse restrições à expressão e à organização da sociedade civil. A campanha pelas Diretas anunciou um novo projeto de estado, orientado por valores democráticos surgidos do clamor da sociedade pela democratização.

Entretanto, a partir da proposição de Evelina Dagnino (2004), que nos chama atenção para o que denomina de confluência perversa entre dois processos políticos⁶

⁶ Dagnino discute as feições que assumem no Brasil a confluência *perversa* entre um projeto político democratizante, participativo, e o projeto neoliberal. Ela utiliza o termo *projetos políticos* num sentido

distintos, discutiremos os impactos dessa confluência sobre a participação, propriamente dita.

Se por um lado é *mister* reconhecer o processo de alargamento da democracia, expresso por meio da criação de espaços públicos e da crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados às questões e políticas públicas, o que somente foi possível após a Constituição de 1988, fruto do momento político que o Brasil vinha vivendo desde o início da década de 80, conforme descrito acima; por outro lado, com a eleição de Fernando Collor de Melo, em 1989 e como parte da estratégia do Estado para implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos. Projeto que constitui o centro do conhecido processo global de adequação das sociedades ao modelo produzido pelo Consenso de Washington.

Dagnino nos alerta para observarmos que às transformações ocorridas no mundo, em face da implantação do projeto neoliberal têm sido, exaustivamente, examinadas no nível dos impactos causados no que se refere à reestruturação do Estado e da economia, contudo, pouco reconhecido sob a ótica de seu impacto sobre a cultura política, observadas as especificidades nacionais.

O antagonismo entre os processos políticos acima mencionados pode ser percebido a partir das avaliações de movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos Conselhos Gestores, de membros de organizações não-governamentais (ONGs) envolvidos em parcerias com o Estado, de debates ocorridos nas conferências temáticas bienais da área da infância e juventude e de outros atores que de alguma forma vivenciam estes espaços, apostando no seu potencial democratizante; quando questionam suas práticas e a que projeto elas estariam fortalecendo, se não ganhariam mais com a adoção de estratégias de mobilização em vez de atuar conjuntamente com o Estado.

próximo da visão gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos. Por perversa, Dagnino, se refere a um fenômeno cujas conseqüências contrariam sua aparência, cujos efeitos não são imediatamente evidentes e que revelam distintos do que se poderia esperar.

Vivem os dilemas de verem a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, defendida pelas forças que sustentam o projeto participativo como um mecanismo de aprofundamento democrático e da redução da exclusão, mas acabam servindo aos objetivos do projeto que lhes é antagônico e pressupõem a diminuição das responsabilidades do Estado.

Transposto o período de mobilizações pela campanha das diretas a momentânea unidade da sociedade civil se desfaz dando espaço a uma enorme diversidade de interesses. O debate entre as várias concepções de democracia que se iniciou naqueles anos catalisando as energias intelectuais e políticas do país se tornam cada vez mais prementes, dado o cenário de convergência de dois projetos políticos antagônicos, como salientamos anteriormente.

A especificidade desse processo, no caso brasileiro, é que ele se defronta com um projeto político democratizante, amadurecido desde o período da resistência ao regime militar, gerado na ampliação da participação da sociedade civil. Ao contrário do ocorrido em outros países do continente, esse projeto, gerado no interior da sociedade civil, encontra suporte em vários dos seus setores, tendo sido capaz de inspirar a criação de novas instituições para abrigar seus princípios, tais como os Conselhos Gestores, os Orçamentos Participativos, entre outros.

A constituição deste campo ético-político⁷, fundamental na transição democrática, possibilitou a emergência de experiências participativas democratizantes que surgem em todo o país.

No Brasil o projeto neoliberal encontra um contendor, relativamente consolidado, capaz de constituir um campo de disputa. O que promove a necessidade de uma interlocução entre Estado e Sociedade Civil que se acentua no interior dos espaços públicos de participação quando este evidencia o confronto entre os dois projetos. O cenário e a natureza dessa interlocução estão marcados por uma distinção em relação à década de 80, com a substituição do confronto direto pela possibilidade de uma atuação conjunta entre Estado e Sociedade.

⁷ A constituição desse novo campo ético-político vem sendo analisada por vários autores, dentre os quais, Alvarez, Dagnino e Escobar, 1998; Doimo, 1995; Baierle, 1998; destacados pela própria Dagnino [2004].

Assim, grande parte da interlocução entre o projeto neoliberal, que ocupa majoritariamente o aparato do Estado, com o projeto participativo se dá justamente através daqueles setores da sociedade civil que se engajam nessa aposta e passam a atuar nas novas instâncias de participação junto ao Estado. (Dagnino, 2004:99)

Dagnino (2002) define como emblemática a coincidência na exigência de uma sociedade civil ativa e propositiva, tanto para o projeto neoliberal quanto para o projeto de alargamento da democracia, por meio da ampliação da participação. No nível do discurso há referências comuns, um mesmo vocabulário, os mesmos procedimentos e mecanismos institucionais, que obscurecem as distinções e divergências entre um e outro projeto.

A própria noção sobre o que seja a sociedade civil, da leitura que se faz sobre a participação e o exercício da cidadania, traz entre si estreita relação e ajuda a demarcar o deslocamento de sentidos, que constitui um mecanismo privilegiado na disputa política travada em redor do desenho democrático da sociedade brasileira. A redefinição, por exemplo, do que seja sociedade civil a partir do crescimento acelerado e novo papel desempenhado pelas ONGs, a emergência do chamado Terceiro Setor e das Fundações Empresariais, com ênfase filantrópica, e marginalização dos movimentos sociais marcam esse movimento de redefinição.

Como resultado, há uma crescente identificação entre "Sociedade Civil" e ONG, em que o significado da expressão "Sociedade Civil" se restringe cada vez mais a designar apenas tais organizações, ou ainda, como sinônimo de Terceiro Setor. Irrompe neste cenário o que tem sido nomeado do fenômeno da "onguização" dos movimentos sociais, destacando-se:

- ✓ A heterogeneidade das ONGs;
- ✓ O vínculo das ONGs com os projetos políticos que as moblizam e a necessidade de assegurar a própria sobrevivência;
- ✓ O papel do governo local que dependendo de seu projeto político busca parceiros confiáveis e teme a politização da interlocução com movimentos sociais e organizações de trabalhadores.

Assim, ficam evidenciados os princípios constitutivos do que Dagnino denominou confluência perversa entre dois projetos antagônicos. Posto que dotadas de competência técnica e inserção social, ONGs "confiáveis" são freqüentemente vistas como parceiras ideais por setores do Estado, desejosos de transferir suas responsabilidades para o âmbito da Sociedade Civil. Uma eventual recusa desse papel torna-se dramática quando se defronta com a possibilidade concreta de produzir resultados positivos, ainda que, fragmentados, pontuais, limitados, provisórios, com capacidade apenas alternativa e não alterativa, com relação à diminuição da desigualdade e à melhoria das condições de vida, especialmente, dos setores sociais atingidos.

Diante deste quadro, enquanto as ONGs tornam-se, cada dia mais, apenas e tão somente, prestadoras de serviços contratadas pelo Estado, cresce o abandono dos vínculos orgânicos com os movimentos sociais. Isto aproxima as ONGs do Estado e dos organismos internacionais que as financiam, mas não da Sociedade Civil, da qual se intitulam representantes, ou pela negação dos setores sociais de cujos interesses são portadoras. Por mais bem intencionadas que sejam, sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas. E isso, ficará claramente demonstrado no terceiro capítulo que apresentará os dados empíricos deste trabalho.

Esse processo de distanciamento entre ONGs e a Sociedade Civil, propriamente dito, bem como dos setores sociais, supostamente por elas representados, traz à baila a questão da representatividade, que assume facetas variadas, e/ou é entendida de formas diversas por parte de diferentes setores da sociedade civil.

Há um deslocamento no entendimento de representatividade, por parte do Estado e dos atores da sociedade civil. No caso das ONGs essa representatividade desloca-se para o tipo de competência que possuem. Desse modo, o Estado as vê como interlocutoras representativas na medida em que detêm um conhecimento específico fruto do vínculo com determinados setores sociais: crianças e adolescentes, mulheres, idosos, entre outros.

Portadoras dessa capacidade específica, muitas ONGs passam a se ver como "representantes da sociedade civil", num entendimento particular da noção de representatividade, considerando ainda que esta representatividade provém do fato de expressar interesses difusos da sociedade, aos quais daria voz. Essa representatividade surgiria mais de uma coincidência entre os interesses defendidos pelas ONGs do que de uma articulação, ou relação orgânica entre estas e os portadores destes interesses.

O impacto desse deslocamento da noção de representatividade nos espaços abertos à participação, especialmente para o que nos importa de modo específico os "Conselhos Gestores", faz com que ocorra a despolitização da participação. Posto que muitos setores da sociedade civil na discussão e formulação das políticas públicas se defrontam com uma expectativa sobre elas que passa por assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, promovendo os serviços antes considerados deveres do Estado, em vez de compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas.

Este é para nós o ponto alto desse debate proposto por Dagnino sobre a confluência perversa de dois projetos políticos antagônicos, pois está diretamente relacionado com a hipótese central deste trabalho, que considera a relevância e a essencialidade da qualificação política dos conselheiros municipais dos direitos da criança e do adolescente, considerando-se que a mudança de eixo que afeta o sentido da representatividade e da paridade põe em risco a efetividade destes espaços enquanto mecanismos de aprimoramento da participação democrática.

Neste contexto o significado político crucial da participação é reduzido à gestão, com ênfase gerencialista, implicando a despolitização que se contrapõe ao conteúdo propriamente político da participação como concebida no interior do projeto participativo marcado pela perspectiva de compartilhamento de poder entre Estado e Sociedade Civil, no que tange a deliberação de políticas públicas no interior desses novos espaços.

Todavia, para compreender melhor este processo de participação, que se dá, sobretudo, em âmbito local, há necessidade de sermos atentos à heterogeneidade que caracteriza o conjunto dos municípios brasileiros.

1.4 O local como nível privilegiado para a construção de canais de participação

Na medida em que a relação do cidadão com o regime, de natureza nacional, é mediada, em diversos aspectos, pelo município enquanto entidade política e administrativa autônoma, torna-se fundamental discutir o papel e as possibilidades do governo local no aprofundamento da dinâmica democrática. Esta mediação é crescente a partir da descentralização política institucional em curso, que fortalece a esfera local e municipaliza diversas políticas públicas.

O município teve seu papel redefinido e ampliado significativamente desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a partir da qual expandiram-se as competências neste nível; redistribuíram recursos fiscais privilegiando os municípios, dando um novo perfil ao federalismo brasileiro e inaugurando um ciclo descentralizador, marcado pela transferência de recursos e encargos da União para governos estaduais e municipais.

Pensamos que seria oportuno, antes de discutirmos a nova formatação do papel do governo local numa perspectiva processual democratizante, perceber historicamente como se dão as relações políticas entre o poder nacional e local e a articulação dessas forças no cenário político brasileiro.

Carvalho (1997) propõe uma discussão conceitual sobre os sistemas e características políticas do Estado brasileiro, com o intuito de identificar a natureza da dominação experimentada no Brasil e na América Latina.

No período da Primeira República, de 1889 a 1930, as relações entre o poder nacional e poder local eram baseadas no coronelismo⁸, fundamentado nas barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garantia, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária, e em troca o coronel hipotecava seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores davam seu apoio ao Presidente da República em troca do reconhecimento deste de seu domínio no estado.

⁸ O coronelismo de acordo com Carvalho (1997) difere do mandonismo, considerando-se que o primeiro constitui um sistema político nacional baseado em barganhas entre o governo e os coronéis; e o segundo se refere à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas.

O coronelismo foi a fase de processo mais longo de relacionamento entre os fazendeiros e o governo. Contudo, segundo Carvalho (1997), o coronelismo existiu numa fase determinada e não a extrapolou, nem antes e nem tão pouco depois. Ele a localiza no período que segue até 1930 com a sua derrubada simbólica por ocasião da prisão dos grandes coronéis baianos. Em seguida o coronelismo teria sofrido sua dissolução definitiva em 1937, após a implantação do Estado Novo e a derrubada de Flores Cunha, o último dos caudilhos gaúchos.

Entretanto, o mesmo não ocorreu com o mandonismo e o clientelismo que existem desde o início da colonização e que sobrevivem ainda hoje em algumas regiões. O mandonismo caracteriza-se pela existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política.

O mandonismo não é um sistema, é sim uma característica da política tradicional. Carvalho sugere que ele tende ao desaparecimento completo à medida que os direitos civis e políticos alcançarem todos os cidadãos. E realça que a história do mandonismo confunde-se com a própria história da formação da cidadania.

O clientelismo, de modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolvem concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. Clientelismo seria um atributo variável de sistemas políticos, macro, e pode estar contido em maior ou menor dose nas relações entre os atores políticos.

O cuidado em clarificar a conceituação do coronelismo, mandonismo e clientelismo se dá em face da posterior utilização de tais conceitos na análise das atuais práticas locais ainda permeadas, de algum modo, pelo mandonismo e pelo clientelismo. É preciso entender, portanto, as novas práticas políticas sem desconsiderar, no entanto, as velhas práticas que ainda persistem e limitam os novos modelos, impondo a estes uma série de dificuldades e empecilhos. Feitas as devidas considerações conceituais sobre as características históricas das relações políticas no Brasil, trataremos agora da nova configuração do papel do governo local.

Sob o ponto de vista formal e legal, ainda é o Estado Nacional, como entidade territorial, que estabelece os limites de quem é portador dos direitos de cidadania. No entanto, a relativa autonomia da esfera local de governo, o exercício efetivo da dinâmica democrática no plano municipal, por meio tanto da competição institucionalizada pelo poder quanto da garantia dos direitos de cidadania e da extensa participação política, dependem da articulação do sistema nacional com o município em dois aspectos: as condições de exercício efetivo dos direitos de cidadania e as características locais do contexto social, em que se destaca a cultura cívica. Este último aspecto será examinado com base, especialmente, na abordagem feita por Putnam (1995).

De acordo com Putnam o contexto social está relacionado à natureza cívica, por ele intitulado de comunidade cívica, que seria caracterizada por cidadãos imbuídos de espírito público, pró-ativos, vivendo relações políticas igualitárias, numa estrutura fundamentada na confiança e na colaboração. Neste tipo de comunidade, a cidadania se caracteriza pelo interesse e pela participação na vida pública; pela igualdade política; pelo compartilhamento de valores solidariedade, confiança e tolerância, sem negação da existência de conflitos; e pela participação dos cidadãos em organizações cívicas, que reforçam os valores e as regras de reciprocidade da comunidade cívica. Nesta leitura, a cultura cívica é a expressão e a corporificação de sistemas de participação social, formados pelas associações civis, que representam uma forma de capital social.

Posto isto, nosso entendimento é que o contexto social local está referido a uma realidade territorial definida histórica e culturalmente, muitas vezes, de forma heterogênea que pode determinar a configuração de diferentes culturas cívicas e, por conseguinte, diferenças de relações significativas entre distintas sociedades civis e esferas públicas. Dito de outro modo, argumentamos que diferenças históricas e culturais podem determinar culturas cívicas diferenciadas entre os municípios e estabelecer diferentes padrões de articulação entre o sistema legal e seu contexto social local, gerando, portanto, diferentes padrões de interação entre a sociedade e as instituições governamentais democráticas.

Aqui se apresenta um dos aspectos singulares mais relevantes na dinâmica democrática municipal, formado pela conformação e pela mobilização de esferas públicas locais, e por diferentes padrões de interação entre a esfera governamental e a

sociedade civil. A sociedade civil se estrutura e se organiza de forma diferenciada em cada realidade local.

O modo como acontece a estruturação e a organização das associações civis no plano local tem forte incidência na conformação da cultura cívica. Por outro lado, cabe reconhecer que a ação governamental também é decisiva na conformação da cultura cívica, através da instituição de arenas de interação entre o governo e as esferas públicas existentes, definindo padrões diferenciados de interação entre governo e sociedade.

Assim, todas as determinações sobre a institucionalidade democrática que estão relacionadas aos contextos locais e que dizem respeito à articulação entre o sistema legal e os municípios determinam a efetividade da democracia. Ou ainda, se a institucionalidade democrática refere-se fundamentalmente ao sistema legal no plano nacional, o exercício efetivo da cidadania política refere-se em grande medida à dinâmica democrática municipal.

1.5 A Ação Coletiva

Refletir sobre a ação humana, em particular a ação social é tarefa a que se dedica a Sociologia por meio de uma infinidade de teorias. Podemos nos aproximar da ação coletiva por diversos caminhos. Neste trabalho o caminho trilhado será orientado pela teoria da escolha racional. Bem sabemos que, a teoria da escolha racional, apesar de apropriada para análises de natureza sociológica foi desenvolvida, sobretudo, no campo da economia. Então por que adotar a teoria da escolha racional para entender a dinâmica dos conselhos municipais, tema sobre o qual trata esta dissertação?

Primeiro vale a pena abordar a própria definição da referida teoria, suas formas e seu desenvolvimento. De acordo com a teoria da escolha racional, sistemas sociais são organizados de maneira que estruturam alternativas e conseqüências enfrentadas por indivíduos, de modo a fazer com que eles se comportem racionalmente. Essa condição lhes permite cuidar melhor de seus interesses dentro das limitações e recursos que acompanham os sistemas sociais e sua posição neles. Assim, esse

método explica padrões de comportamentos sociais num contexto de regras e incertezas dentro das quais são feitas escolhas baseadas na racionalidade.

Uma forma de teoria da escolha racional é a teoria da decisão imbricando o comportamento coletivo e o processo decisório em organizações. Esta teoria argumenta que as escolhas geralmente assumem a forma de solução sistemática, racional, de problemas, e que ocorrem em vários estágios: coleta de informações sobre eventos e condições no passado, no presente e no futuro provável; listagem de opções e classificação das mesmas em ordem de desejabilidade relativa de suas mais prováveis conseqüências; e tomada de uma decisão final com o objetivo de produzir o melhor resultado possível.

Outra forma da teoria da escolha racional é a teoria dos jogos, que focaliza a maneira como as pessoas escolhem entre cooperação, competição e exploração em várias situações sociais. Tal teoria supõe que indivíduos usam de escolha racional para minimizar custos e maximinizar recompensas. Um fator essencial nessas situações é o acesso a informações sobre as maneiras de ver o mundo e as motivações de outras pessoas.

A ilustração clássica da teoria dos jogos é o dilema do prisioneiro, no qual duas pessoas representam o papel de criminosos acusados, que estão sendo interrogados separadamente. Elas enfrentam o seguinte dilema: a) se nenhuma confessar, ambas receberão uma pequena punição; b) se ambas confessarem, a punição será maior, mas não a máxima; mas se, uma confessar e, a outra, não, a que confessa será libertada e a outra receberá a sentença máxima. Pesquisadores descobriram que os jogadores freqüentemente escolhem confessar, apostando que o outro não confessará.

Em outras palavras, os jogadores resolvem não cooperar, como seria o caso da primeira alternativa, mas a explorar a situação em proveito próprio. Em outras situações, contudo, especialmente quando os jogadores têm oportunidade de se comunicar, é muito mais provável que ocorram escolhas de cooperação.

No momento em que formos apresentar os resultados do trabalho de campo, vamos demonstrar como é possível perceber essas várias fases e possibilidades da ação racional dos conselheiros municipais dentro de um contexto específico. Isso se dará no terceiro e último capítulo deste trabalho. Por ora, apresentaremos o paradigma teórico que sustentará referidas análises e o motivo da adoção deste.

Dentre os muitos autores que se dedicaram a desenvolver a teoria da escolha racional⁹, utilizaremos Mancur Olson (1999) e suas formulações em *A lógica da ação coletiva*. Para Olson, uma finalidade básica da maioria das organizações é a promoção dos interesses de seus membros que se aproximam por compartilhar algum interesse comum. O autor problematiza as possíveis relações entre o tamanho, a coerência, a eficácia e a atratividade dos grupos.

Quanto à distinção entre pequenos e grandes grupos, Olson sustenta que quanto maior for o grupo mais distante ficará de fornecer uma quantidade ótima de um bem público. Isto porque no seu entendimento, com exceção de alguns grupos pequenos onde o benefício individual decorrente do suprimento de um bem público excede o custo da produção daquele bem, existe uma tendência a atingir um resultado sub-ótimo. Isto porque haveria por parte dos participantes do grupo a percepção de que seria possível evitar os "custos da participação" diante da impossibilidade de penalização por não haver adesão a este processo. Os desdobramentos dessa hipótese são que a ampliação da participação depende, então, de "incentivos seletivos" ou do surgimento de "empreendedores" dispostos a assumir os custos da participação, pretendendo recompensas individuais futuras.

O que expomos até aqui sobre a teoria olsoniana nos parece muito pertinente e facilmente constatável através da observação das práticas dos conselhos locais dos direitos da criança e do adolescente. Contudo, Olson (1999) desconsidera, sistematicamente, variáveis que não são desprezíveis. Ele o faz quando se distancia de todo contexto social. Não leva em conta que uma vez alteradas as condições restritivas existentes no dilema do prisioneiro, aumenta a possibilidade de os indivíduos racionais adotarem estratégias cooperativas. Ou seja, se muda o contexto da ação individual, muda-se também a lógica que informa o comportamento dos atores.

A partir deste ponto, Putnam oferece uma crítica a autores, como Olson, que subestimam a cooperação voluntária, apesar de reconhecer em que a adoção de um comportamento cooperativo advém de dadas condições e estruturas formais que ofereçam garantias para redução dos custos individuais com a participação. Em *Comunidade e Democracia* (1995), Putnam procura entender as razões pelas quais

⁹ Destaques para autores como: Von Neumann, John e Oskar Morgenstern (1944); Bentley, Arthur (1949); Luce, R. Duncam, e Howard Raiffa (1957); Truman, David (1958); Wiley; Raiffa, Howard (1970); Salisbury (1970) e Zagare, F. C. (1984); além é óbvio de Olson, Mancur (1973).

certas instituições seriam capazes de superar a lógica da ação coletiva, olsoniana, enquanto outras não o fazem.

Referido autor entendeu que isso ocorria na Itália em razão de contextos sociais marcadamente diferentes entre o Sul e o Norte, onde podia-se notar limites claramente determinados, com a participação dos interessados na definição das regras do jogo, com aplicação de sanções crescentes aos transgressores e com adoção de instrumentos pouco onerosos para o equacionamento de conflitos. Verificou que houve sim a superação da lógica da ação coletiva, nos moldes propostos por Olson. Enquanto na região onde isso não ocorreu, o contrário se afirmou.

Logo, a emergência, o curso da ação e os resultados alcançados por essas instituições dependeriam, fundamentalmente, do contexto social, negligenciado por Olson. Deste modo, Putnam explica a enorme diferença observada entre o Sul e o Norte da Itália no enfrentamento dos dilemas da ação coletiva tomando como fundamento o conceito de "capital social" No Sul, mais pobre, onde o estoque de capital social disponível é escasso, observar-se-ia o que ele chama de "vida coletiva atrofiada", pela incapacidade de haver cooperação em proveito mútuo. A falta de cooperação não ocorreria por falta de racionalidade, antes disso pela falta de confiança nos seus pares, neste caso os indivíduos adotariam uma opção sub-ótima, decorrente sim, do cálculo de não cooperação do parceiro.

Em *Comunidade e Democracia*, Putnam (1995) salienta como componente básico do capital social a confiança cívica, baseada na reciprocidade e nos sistemas de participação. Assim o autor conclui que os dilemas da ação coletiva seriam enfrentados com maiores chances de sucesso em sistemas horizontais de participação. Sendo assim, quanto mais cívico o contexto, melhor o desempenho do governo.

Assim, o que pretendemos explicar, estabelecendo um diálogo entre os dois autores, é que de algum modo a apatia pública explicitada na teoria de Olson (1999) como não-fruto da irracionalidade dos agentes, mas, ao contrário, de eles saberem muito bem o que ganharão ou perderão na dedicação a participação, nos permitirá sair

¹⁰ "Putnam define o capital social como um bem público, representado por atributos da estrutura social tais como confiança e a disponibilidade de normas e sistemas, que servem como garantia entre os atores, facilitando ações cooperativas. Tal como ocorre com o capital convencional, quanto maior a disponibilidade de capital social, maior a acumulação." Azevedo, Sérgio. e Mares Guia, Virgínia Rennó de. Texto preparado para os alunos de graduação do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense. Fevereiro de 2002.

de um viés exclusivamente culturalista, que poderia nos levar a concluir, por exemplo, que o Norte-Noroeste fluminense é o que é por conta apenas de uma economia latifundiária e escravocrata, o que não deixa de fazer sentido. Contudo, Olson nos permite observar que somos "homo economicus", sobretudo, em locais sem capital social, enquanto Putnam nos permitiria permanecermos atentos ao contexto social em que se dá a ação, impedindo-nos de negligenciar os elementos para além da racionalidade implícitos nas ações individuais e coletivas.

Se assumirmos a assertiva de Olson, que condiciona a ação social à existência de sistemas sociais organizados de maneira que estruturam alternativas e conseqüências enfrentadas por indivíduos, de modo a fazer com que se comportem racionalmente, também poderemos assumir, no nosso entendimento, sem nos tornarmos contraditórios que esta não é a motivação única para a ação. Os indivíduos possuem motivações internas para agirem como agem e isso não significa que as estruturas e sistemas sociais, obviamente exteriores a estes, não tenham ainda assim capacidade de convencê-los a agir desta ou daquela forma.

Se pensarmos a ação numa perspectiva racional, vários são os motivos que levam um indivíduo a agir de dada maneira e estes são essencialmente interiores. Contudo, também há fora do indivíduo fatos sociais que são em determinadas situações capazes de se sobrepor às motivações interiores, mas não em sua totalidade. O indivíduo é parte do contexto social e, ao mesmo tempo, é influenciado por este.

Neste sentido, partindo de uma leitura weberiana acerca da ação social e de seus sentidos, enfatizando os motivos racionais, sustentamos a adoção da teoria da escolha racional destacando Olson (1999). E, para alargarmos nossos horizontes de análise e tentarmos minimamente não negligenciar a complexidade do comportamento do ser humano ao agir coletivamente, justificamos a aproximação com as teorias de Putnam que apresenta motivações para ação de outra ordem, ainda que racionais, com relação aos valores não materiais e não tendo em vista única e exclusivamente o aspecto da produção de um resultado favorável. O olhar de Putnam sobre o contexto social e a interferência deste sobre a ação do indivíduo também nos ajudam a perceber que as características políticas tradicionais influenciam e motivam as ações.

2 Uma breve problematização da democratização das políticas para a infância no Brasil

Os conselhos gestores de políticas públicas começam a surgir no Brasil a partir do final da década de 1980, mais precisamente em 1988, em decorrência no disposto na Constituição Federal, no Art. 29, inciso XII, e, no caso da infância e juventude, a partir de 1990, com a promulgação do ECA. Há que se ter em mente, no entanto, o cenário em que surgem os conselhos de modo geral e os de defesa dos direitos da criança e do adolescente em particular.

Estamos falando de duas trajetórias paralelas que culminam na criação dos referidos conselhos. A primeira, das duas trajetórias, a que nos referimos no início deste capítulo, está relacionada à experiência inovadora no campo da participação num momento em que o país vive um processo de redemocratização e busca novas formas de gestão das políticas públicas instituindo novos canais de participação como os conselhos deliberativos. A segunda diz respeito às especificidades da abordagem dos CMDCA inseridos no contexto da caminhada dos direitos desse segmento no Brasil.

Deste modo neste trabalho procuraremos, no tempo que consideramos oportuno, esclarecer sobre os CMDCAs e os conselhos tutelares, situando em que momento ocorre o surgimento destes, que elementos são levados em consideração, que autores serão utilizados para elaboração da análise, assim como, os aspectos que pretendemos evocar na história social da infância no Brasil e da luta pela garantia de direitos elementares para contextualizar nosso objeto.

A longa caminhada dos direitos da infância em âmbito mundial começa em 1919, na Inglaterra, com a criação da primeira entidade internacional cuja missão era proteger e cuidar das crianças vítimas da I Guerra Mundial, chamada "Save the Children", fundada pela pacifista inglesa Eglantyne Jebb, com a finalidade de arrecadar dinheiro para envio de alimento às famílias européias depauperadas pela guerra. Em 1924, em Genebra, foi aprovado o primeiro documento internacional sobre os direitos da criança, conhecido como "A Declaração de Genebra" em familia de redigido por

_

Declaração dos Direitos da Criança, chamada de declaração de Genebra, primeira declaração internacional do gênero, adotada pela SDN, em 1924.

membros da ONG "Save the Children", e considerado o documento que deu origem à "Convenção dos Direitos da Criança", em 1989.

A trajetória do atendimento às crianças e adolescentes no Brasil tem início em 1726, com a roda dos expostos, instituição que por quase século e meio foi praticamente a única instituição de assistência à criança abandonada no Brasil (Marcilio, 2001:53). Esse sistema inventado na Europa medieval criado para garantir o anonimato do expositor chegou ao Brasil no século XVIII, período em que foram implantadas as três principais rodas, sendo a primeira em Salvador, a segunda no Rio de Janeiro e a terceira em Recife.

A reivindicação encaminhada à coroa pedindo a permissão para o estabelecimento da primeira roda de expostos¹² na cidade de Salvador na Bahia, junto à sua Santa Casa de Misericórdia e nos moldes da Santa Casa de Lisboa, deu-se por meio de pressões que iniciadas pelo governador Dom João de Lancastre (1694-1702) e continuadas, anos depois, com o vice-rei Vasco Fernandes Cezar de Menezes, que para convencer o rei a dar sua permissão para a abertura da roda da Bahia, argumentou em carta a ele dirigida em 1726:

Como a constituição do clima conduz muito a liberdade não faltam ociosos que se aproveitam dela, para continuarem na repetição dos vícios; destes procede haver tal número de crianças expostas, que sem piedade as lançam nas ruas, e muitas partes, donde a voracidade dos animais consome (Marcilio, 2001:60).

Logo que a Santa Casa aceitou a incumbência foi aberta a roda de Salvador, ainda, em 1726. A segunda roda foi instalada no Rio de Janeiro, em 1738; e a terceira foi instalada em Recife, em 1789, todas sob a responsabilidade das Santas Casas de Misericórdia. Foram ainda criadas outras dez rodas, de menor porte, no Brasil. São

¹² "O nome roda provém do dispositivo onde se colocavam os bebês que se queriam abandonar. Sua forma cilíndrica dividida ao meio por uma divisória era fixada no muro ou na janela da instituição. No tabuleiro inferior e em sua abertura externa, o expositor depositava a criancinha que enjeitava. A seguir, ele girava a roda e a criança já estava do outro lado do muro. Puxava-se em uma cordinha com uma sineta, para avisar a vigilante ou rodeira que um bebê acabava de ser abandonado e o expositor furtivamente retirava-se do local, sem ser identificado" (Marcilio, 2001, p. 57. In: Freitas Marcos Cezar de História Social da infância no Brasil. São Paulo, Cortez, 2001.).

elas: a de São Paulo, em 1825; a de Porto Alegre, em 1837; a de Rio Grande, em 1838; a de Pelotas, em 1849; a de Cachoeira, na década de 1840; a de Olinda, chamada oficialmente filial de Recife; a de Campos dos Goytacazes (RJ), que em 1870 registrava um número expressivo de 271 crianças; a de Desterro (Florianópolis), no ano de 1828; a de Vitória, em 1862; e, a de Cuiabá, em 1833. Somente em 1950 foi extinta a última roda no Brasil.

A mesma trajetória analisada sob o ponto de vista da ação do Estado demonstra uma participação muito tímida por meio, especialmente, das Câmaras Municipais que de certo modo subsidiavam, ainda que parcialmente, as Santas Casas. Foi em 1860 que começaram a surgir inúmeras instituições de proteção à infância sem que houvesse nenhuma mudança substancial na concepção da proteção e na forma de atendimento prestado a esse segmento da população.

Em 1923, foi criado o Juizado de Menores, o primeiro da América Latina, tendo como titular o Juiz de Direito Mello Mattos. Em 1927, foi promulgado o primeiro Código de Menores, conhecido como Código de Mello Mattos. No entanto este Código não era endereçado a todas as crianças, mas apenas àquelas que estavam em "situação irregular".

O Código definia em seu Artigo 1º, a quem a lei se destinava: "O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinqüente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submettido pela autoridade competente às medidas de assistência e protecção contidas neste Codigo." (grafia original) Código de Menores — Decreto nº 17.943 de 12 de outubro de 1927. O Código visava estabelecer, portanto, diretrizes para o trato com a infância excluída, sem abarcar o conjunto da população infanto-juvenil; destinava-se apenas a uma pequena parte da população.

Essa população podia ser classificada em quatro categorias:

- ✓ Carentes: os considerados um perigo moral, devida a manifesta incapacidade dos pais em mantê-los;
- ✓ Abandonados: os órfãos, pois existe a completa ausência dos pais ou responsáveis;
 - ✓ Inadaptados: os de grave adaptação familiar e comunitária;
 - ✓ Infratores: os autores de violação penal.

No período do Estado Novo, assistimos a um período que vai de 1930 a 1943, em que a preocupação no âmbito legal está no sentido da regulamentação no trabalho dos menores, concomitantemente há ocorrência de iniciativas de "proteção" a infância no que diz respeito a políticas de internação, que culminam na criação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM), antes Instituto Sete de Setembro.

O SAM deveria orientar a política pública para a infância, vinculado ao Ministério da Justiça e aos juizados de menores, tendo como "competência orientar e fiscalizar educandários particulares, investigar menores para fins de internação e ajustamento social, proceder ao exame médico-psico-pedagógico, abrigar e distribuir menores pelos estabelecimentos, promover a colocação de menores e estudar as causas do abandono" (Faleiros, 1995:68, apud Pilotti). Contudo a assistência filantrópica, particular e pública imperava, e somente a partir dos anos de 1960, houve mudança de modelo e de orientação na assistência à infância abandonada.

A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), criada em dezembro de 1964, veio substituir o SAM, criado em 1941 e legalmente extinto em dezembro de 1964, e pretendia ser o reverso do seu antecessor. Diretamente subordinada à Presidência da República, a FUNABEM tinha o seu Conselho Nacional e dentre suas diversas atribuições estava a de definir a Política Nacional do Bem Estar do Menor, dando continuidade à tendência de centralização da política de atendimento (Vogel, 1995: 302, apud Pillotti).

Neste período a "questão social" tornou-se incontornável sendo incorporada ao debate político, como especificidade da "questão social". Configura-se uma "questão do menor" e a partir dela uma Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM). Considerando os resultados infrutíferos da prática da internação, a melhor estratégia parecia ser o fortalecimento econômico-social da família, com fins de garantir a permanência ou retorno do menor aos cuidados da família. O internamento só devia ser utilizado em casos extremos, nos quais as possibilidades de manutenção ou reintegração familiar, bem como, a integração à comunidade, não fossem bem sucedidas.

Entretanto, o investimento em uma política de ordem preventiva que evitasse o internamento era muito limitado em face especialmente do conceito de prevenção adotado pela FUNABEM, que segundo Vogel, dizia respeito a medidas legislativas,

administrativas e até mesmo políticas, tendentes a separar o menor que se encontra marginalizado, recuperando-o e restituindo-o à vida social. Já no final da década de 1970 era possível notar que a FUNABEM, não possui condições para solucionar a problemática do menor no país.

Em 1979, um novo Código de Menores é escrito para substituir o de 1927. Seu mentor foi o juiz Alyrio Cavalieri. Esse Código, porém, não trazia novidade doutrinária. Era a continuação da mesma substância da "Doutrina da Situação Irregular" que o deputado Ulisses Guimarães chamou de "entulho autoritário". Na década de 1980, o campo das políticas de atendimento à infância e adolescência passa por um ciclo de mutação.

Em 1984, a FUNABEM reformulava sua política optando por promover a descentralização e a ação articulada dos diversos organismos e setores, comprometidos com a assistência ao menor. Isto porque o consenso geral evidenciava os efeitos danosos do perfil centralizador da PNBEM. Entre os anos de 84 e 86 ocorreu uma acumulação de forças que levaria a uma nova identidade política, de certo modo, consubstanciada na Coordenação Nacional do Movimento de Meninas e Meninos de Rua, que se opunha a 'doutrina da situação irregular', consolidando uma articulação do setor público federal, através de sua vanguarda técnica e da sociedade civil.

Esse processo atingiu seu objetivo no período entre 88-90, quando foi aprovado, respectivamente, o artigo 227 da Constituição Federal promulgada em 88, e a Lei nº8069/90, o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 13/06/1990, documentos que significaram a consagração da 'doutrina da proteção integral' e a queda da 'doutrina da situação irregular', da PNBEM e a FUNABEM (Vogel, 1995, p. 317-319, apud Pillotti).

Para abordar o tema da participação, via conselhos, começaremos por discutir o próprio conceito de participação à luz de clássicos das ciências sociais, a partir das reflexões feitas anteriormente por Gohn (2003). Em seguida faremos uma brevíssima

¹³ A doutrina da situação irregular tinha como objeto legal apenas os menores de 18 anos em estado de abandono ou delinqüência, sendo submetidos pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção.

¹⁴ A doutrina da proteção integral é a base configuradora de todo um novo conjunto de princípios e normas jurídicas voltadas à efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, que traz em sua essência a proteção e a garantia do pleno desenvolvimento humano reconhecendo a condição peculiar de pessoas em desenvolvimento e a articulação das responsabilidades entre a família, a sociedade e o Estado para a sua realização por meio de políticas sociais públicas.

incursão no debate sobre a democracia moderna orientados por Santos e Avritzer (2005). Somente depois destas indicações trataremos o tema específico dos conselhos gestores, examinando com vagar o contexto da caminhada dos direitos da infância no Brasil e o surgimento dos conselhos aos quais se dedica especialmente este trabalho.

2.1 O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Surgimento dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente

Os marcos legais para a criação dos CMDCA são, respectivamente, a Constituição Federal de 1988 e o EC, sobre os quais falaremos a seguir na intenção de contextualizá-los.

O artigo 227 da Constituição Federal Brasileira em seu texto dispõe:

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 a convivência familiar e comunitária, além de colocá-la a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A inclusão deste artigo, bem como dos artigos 228, que prevê a inimputabilidade aos menores de dezoito anos, e o 229 que versa respectivamente sobre os deveres de pais para com os filhos e dos filhos para com os pais, na Constituição Federal, deveu-se a ação coordenada iniciada sob a influência de documentos internacionais e da Frente Parlamentar Constituinte. Em 1987, constituiu-se a Comissão Nacional da Criança instituída por portaria interministerial e por representantes da sociedade civil organizada.

Criou-se a partir de então uma Frente Parlamentar Suprapartidária pelos Direitos da Criança e se multiplicaram por todo o país os Fóruns de Defesa da Criança

e do Adolescente. Foram estes esforços conjugados do governo e da sociedade civil¹⁵ que garantiram a redação dos três artigos da Constituição de 1988, que defendem os direitos da criança.

A homologação dos dispositivos da Carta Magna em favor da infância, fundados na Declaração dos Direitos Humanos e na Declaração dos Direitos da Criança, foi estabelecida primorosamente no ECA, promulgado em 13 de julho de 1990. Este documento legal representa uma verdadeira revolução em termos de doutrina, idéias, práxis, atitudes nacionais ante a criança.

Em sua formulação contou, igualmente, com intensa e ampla participação do governo e, sobretudo, da sociedade expressa em organizações como a Pastoral do Menor, o UNICEF, a OAB, o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), movimentos religiosos e de universidades, dentre tantos outros organismos. O ECA revogou o Código de Menores de 1979, discriminatório, bem como a lei que criou a FUNABEM. Adotou a doutrina da proteção integral, reconhecendo crianças e adolescentes como cidadãos, logo, sujeitos de direitos.

A Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Em 1993, a Lei nº 8.642 criou o Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (PRONAICA), para articular e integrar ações de apoio à criança e ao adolescente, sob a coordenação do Ministério da Educação. Em janeiro de 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso extingiu a CBIA, criada em 1990 para substituir a FUNABEM.

O ECA promulgado em 13/07/1990, Lei nº8069, prevê em seu artigo nº88, a criação de conselhos municipais com caráter deliberativo e lhes dá poderes de controlar as ações, em seu âmbito de atuação, garantida a paridade em sua constituição; e a criação dos conselhos tutelares, prevista no artigo nº 131. Inseparáveis estes dois conselhos tem como função garantir a aplicabilidade do ECA, em âmbitos claramente definidos. A criação dos conselhos embora esteja prevista no ECA deverá ser regulamentada por lei municipal que regulará entre outros o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), a composição do CMDCA e os procedimentos para eleição.

¹⁵ A sociedade civil brasileira, profundamente marcada pela experiência autoritária do regime militar instalado em 19 64, experimenta a partir da década de 70, um significativo ressurgimento. [Danigno, 2002] Adiante retomaremos essa idéia de Dagnino acerca da organização da sociedade civil brasileira.

O CMDCA deve ser composto por igual número de conselheiros governamentais e não-governamentais, os primeiros indicados pelo prefeito para representar o poder público (executivo) e os demais representantes da sociedade civil organizada deverão ser eleitos em fórum próprio, ou seja, nos municípios onde não existem fóruns da sociedade civil. A eleição desses representantes é coordenada pelo próprio conselho, por meio dos conselheiros que estão deixando o cargo. Obviamente há uma variação do número de conselheiros por município em virtude do que pode dispor a legislação municipal, todavia, cada município deverá ter apenas um conselho de direitos.

Estes conselhos têm por finalidade a formulação e o controle de políticas que assegurem o atendimento e a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, e foram criados para serem espaços nos quais a sociedade civil e o poder público, dialogam para encontrar soluções democráticas e eficazes para reduzir as violações de direitos de que são vítimas crianças e adolescentes, e para promover condições de pleno desenvolvimento para esta população. A consciência deste papel é fundamental para evitar a reprodução de ações assistencialistas ou autoritárias, que venham apenas a atenuar os efeitos da exclusão ou a contrariar os próprios preceitos do ECA.

As principais atribuições e responsabilidades do CMDCA podem ser assim resumidas:

- ✓ Formula a política dos direitos da criança e do adolescente, definindo prioridades.
- ✓ Acompanha e avalia as ações governamentais e não-governamentais, destinadas ao atendimento dos direitos da criança e do adolescente.
- ✓ Fiscaliza e controla as ações e o cumprimento das prioridades estabelecidas.
- ✓ Delibera sobre a conveniência de implementação de programas e serviços.
- ✓ Recebe e analisa propostas e reivindicações encaminhadas, que visem ao aprimoramento das políticas públicas.
- ✓ Propõe e mantém estudos e levantamentos sobre a situação da criança e do adolescente, visando a um melhor embasamento das políticas públicas.

- ✓ Inscreve os programas de atendimento das entidades governamentais e não-governamentais, mantendo o registro das inscrições e de suas alterações, comunicando-as ao Conselho Tutelar (CT) e à autoridade judiciária local (Art. 90).
- ✓ Gere o FMDCA, alocando seus recursos nas diversas áreas, conforme prioridades estabelecidas (Art. 88, inciso IX).
 - ✓ Implanta o(s) CTs e conduz o processo de eleição dos conselheiros.
- ✓ Promove, de forma contínua, atividades de divulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente no seu âmbito de ação.

Quanto ao CT deverá ser composto sempre por cinco membros, conforme determina a lei federal, logo, o município poderá criar quantos conselhos tutelares entender suficientes para dar conta da demanda, no entanto, cada um deles poderá ter apenas cinco conselheiros, estes eleitos na forma determinada pela legislação municipal, que em alguns municípios prevê sufrágio universal e em outros a formação de um colégio eleitoral, podendo haver uma grande variação neste processo entre os municípios.

O CT é um órgão civil criado pelo Estatuto com a finalidade de zelar pelo cumprimento dos direitos da infância e da adolescência no espaço social existente entre o cidadão e o juiz. Isto quer dizer que o Conselho Tutelar é escolhido pela comunidade para executar medidas constitucionais e legais na área da infância e adolescência (Sêda, 1997). Assim, são assegurados à criança e ao adolescente, direitos particulares, dada a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

O CT é autônomo e não integra o poder judiciário. Vincula-se à Prefeitura, mas a ela não se subordina. Sua fonte de autoridade pública é a lei do ECA e está sob a responsabilidade do CMDCA. O CMDCA tem a função de controlar as políticas públicas municipais voltadas à criança e ao adolescente, zelando para que sejam cumpridos os princípios da Convenção e do Estatuto. O papel do CT é atender pessoas que tiveram seus direitos violados.

O primeiro aspecto a ser observado diz respeito à criação dos conselhos num momento em que o atendimento a esse segmento da população passa a ser pensado, pelo direito, sob a doutrina da proteção integral que significou, sem dúvida alguma, enorme avanço na concepção do que seja elaborar políticas para a infância, ao mesmo tempo vivemos um período democrático onde são viabilizados espaços de participação

política, especialmente, institucionalizados, e, neste caso específico, com caráter deliberativo e controlador das ações.

Isso diz respeito diretamente ao compartilhamento de poder, ainda que reconhecidas todas as limitações deste, inexistente até então na história da gestão das políticas públicas no Brasil, e a uma leitura do município enquanto um campo de forças. Neste sentido, parece-nos sensato ponderar como os principais atores deste processo receberam o Estatuto e a incumbência de compartilhar o poder, ainda que de forma segmentada e com limitações claras. Lembrando do longo e tortuoso caminho feito pela cidadania no Brasil e da trajetória autoritária do Estado Brasileiro.

2.2 A luta para implantação dos conselhos

Evidentemente o fato de haver a promulgação de uma lei que prevê a instalação de conselhos gestores, com caráter deliberativo, em todos os municípios do território nacional não promove por si a experiência de participação e uma gestão por consequência mais democrática das políticas públicas, no âmbito local.

A lei oferece possibilidades e dispõe de um instrumento para efetivação desta proposta, contudo, é necessário ter clareza sobre todas as dificuldades e desafios a serem enfrentados para que a criação e consolidação de espaços verdadeiramente plurais, capazes de contribuir na construção de novas práticas políticas e de aprofundar o controle do Estado por parte da sociedade.

Esta luta se instala dentro de um processo muito maior de democratização, iniciado contra a ditadura militar e como bem define Dagnino (2002) sem previsão quanto ao seu término. O processo é dialético, desigual no seu ritmo, nos seus efeitos, nos seus avanços e nos seus retrocessos, imbricado as peculiaridades dos diversos municípios brasileiros.

A implantação dos conselhos não se deu de uma só vez nem da mesma forma. Em muitos municípios, a lei municipal foi elaborada e aprovada, mas os conselhos jamais foram constituídos de fato. Em outros tantos, os conselhos foram efetivamente instalados por pressões do Ministério Público e ou do Juizado da Infância e Juventude. Houve os que surgiram a partir da pressão da sociedade civil organizada; outros por

meio do compromisso do executivo local; e outros, ainda, por meio da conjugação destas duas forças.

Da criação formal destes espaços ao seu efetivo funcionamento e mais ainda do cumprimento das finalidades para os quais estes foram idealizados, existe uma distância concreta que justifica trabalhos empíricos sobre realidades específicas e o contexto nos quais estas se inserem.

A resistência dos governos locais, aliada a desarticulação da sociedade civil ainda inviabiliza em muitos municípios a efetividade do funcionamento dos conselhos. Mas também isto constitui matéria a ser examinada neste trabalho no capítulo que se dedicará à apresentação dos resultados do trabalho de campo.

Se por um lado, é importante observar os entraves à participação sustentados por governos de tradição autoritária, por outro, é necessário não perder de vista a trajetória feita pela cidadania no Brasil. Neste sentido parece oportuna a reflexão de José Murilo de Carvalho.

2.3 A caminhada da cidadania no Brasil

José Murilo (2002), em *Cidadania no Brasil*: *o longo caminho,* refaz a trajetória da cidadania no Brasil. Sua obra tem início no século XV e em seu capítulo inicial trata do período compreendido entre 1500 e 1930, englobando o período do Império (1822-1889) e o da Primeira República (1889 – 1930). Para ele o único avanço deste período foi a abolição da escravidão, que incorporou os ex-escravos aos direitos civis, mesmo que somente de modo formal.

Como legado colonial a herança da escravidão negadora da condição humana dos escravos, a grande propriedade rural fechada à ação da lei e um Estado comprometido com o poder privado constituíam os grandes empecilhos para o desenvolvimento dos direitos civis. A identidade brasileira começa a ser produzida a partir da Guerra do Paraguai, do que, pode-se concluir, que até então não havia povo organizado politicamente e nem mesmo um sentimento nacional consolidado. "O povo não tinha lugar no sistema político, seja no Império, seja na República" (Carvalho, 2002:8 3).

O ano de 1930 pode ser considerado um divisor de águas, pois, a partir dessa data, houve aceleração das mudanças sociais e políticas, os direitos sociais foram os que vieram primeiro, justamente, num período em que os direitos políticos foram suprimidos e os direitos civis reduzidos por um ditador que se tornou popular. São deste período a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e a Consolidação das Leis Trabalhistas (1943). Entre 1930 e 1937 houve ensaios de participação política com a introdução do voto direto e a criação da Justiça Eleitoral (1933), todavia, a aceitação do golpe¹⁶ (1937) indicava que os avanços eram frágeis.

Entre 1945 e 1964 o Brasil viveu sua primeira experiência democrática, com um progresso visível na direção de eleições mais limpas com a participação de um eleitor urbano menos suscetível ao aliciamento, apesar de ainda vulnerável aos apelos populistas que deram vitória a Vargas, Juscelino e Goulart (como vice-presidente), respectivamente, em 1950, 1955 e 1960. Mas, assim como em 1937, o avanço da participação política, entre outras razões, levou em 1964, a uma reação defensiva e a imposição de mais um regime ditatorial.

No sistema bipartidário (1966) a ARENA, partido do governo, era sempre majoritária na aprovação de projetos, na legitimação de todos os candidatos à presidência impostos pelos militares e na introdução da censura; o MDB, partido de oposição via-se diante de uma difícil escolha: ou se auto dissolver ou participar do jogo em condições tão desiguais, porém, mantendo de algum modo a oposição. A dificuldade dessa escolha era: ficar significava prestar legitimidade ao governo, permitindo-lhe argumentar que havia oposição e partir significava reduzir ainda mais o espaço de resistência legal.

Novamente um período de ditadura em no qual sobressaiam os direitos sociais com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), a criação do FGTS e do BNH (todos em 1966) o Fundo de Assistência Rural (Funrural – 1971), a incorporação das domésticas (1972), a incorporação dos trabalhadores autônomos (1973), a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (1974); que demonstram que "o autoritarismo sempre procurou compensar a falta de liberdade política com o paternalismo social" (Carvalho, 2002:190), além dos altos índices de

_

¹⁶ Referimo-nos ao Golpe que em 1937 fechou o Congresso Nacional.

crescimento econômico. Cabe ressaltar que houve a manutenção do direito do voto, no entanto, totalmente esvaziado de seu sentido.

Ainda sob a égide do regime militar, temos, a partir de 1974, o início da trajetória que devolveria ao país um regime democrático com a revogação do AI – 5, em 1978, e a abolição do bipartidarismo, em 1979. Desde então, renascem os movimentos de oposição através dos sindicatos (CUT e CGT); da Igreja Católica (CEBs); do MDB; da OAB, inclusive com a cogitação do nome de Raimundo Faoro como candidato da oposição à presidência da República; ABI; SBPC, entre outros. O ápice do movimento foi à campanha pelas eleições diretas em 1984.

A trajetória de retomada da supremacia civil (1985), apesar da morte de Tancredo Neves, fez-se de maneira ordenada e sem retrocessos. A expansão dos direitos políticos se deu em 1988 com o voto facultativo para os analfabetos. Apesar da frustração em não se ver todos os problemas automaticamente resolvidos com a democratização, os avanços foram inegáveis. Dentro deste quadro, o processo de impedimento de Collor (1992) representou uma grande vitória cívica. Foram também conquistados direitos civis importantíssimos como o "habeas data" e o mandado de injunção.

Com tudo isso, Carvalho (2002) vai caminhando para o término de sua "viagem" fazendo distinções sobre o que seriam os cidadãos de primeira e segunda classes no Brasil e, ainda, sobre os "elementos" para os quais vale apenas o código penal. Após o decurso de sua longa caminhada uma das principais razões apontadas pelo referido autor para explicar as dificuldades de construção da cidadania no Brasil, está a inversão da cronologia e seqüência lógica descrita por Marshall.

Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, as bases da seqüência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo (Carvalho, J. M., 2002: 219-220).

Tendo em vista que foram apresentadas as debilidades da construção da cidadania no Brasil que interferem de forma contundente na organização da sociedade civil brasileira, a evolução dos direitos da infância, o surgimento dos conselhos gestores neste segmento, as noções de democracia e participação com a qual estamos trabalhando, passaremos a descrever o que consideramos as potencialidades dos conselhos gestores para a democratização das políticas públicas no Brasil.

2.4 Os conselhos e a democratização das políticas públicas no Brasil

O intenso movimento de atores e forças sociais, especialmente observado na década de 90, e o agravamento da crise que tem caracterizado o setor público, abrem espaço para o questionamento sobre o padrão centralizador e autoritário que vem marcando a relação entre os órgãos estatais e os beneficiários das políticas públicas. Por sua vez a participação lança exigências de articular a democratização do processo com a eficácia do resultado, onde, segundo Tatagiba (2002), a primeira aparece como condição de realização da segunda.

Caberia à sociedade exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle assegurando uma lógica mais democrática na definição das prioridades na alocação dos recursos públicos. Estes mecanismos de participação obrigariam ao Estado negociar suas propostas resguardando o caráter público dos interesses em questão; além do benefício trazido pela participação em consubstanciar-se em caminho educativo para os atores, pois à medida que participam, aprimoram a cidadania.

Assim como Tatagiba (2002), tomaremos a tipologia proposta pela pesquisa "Conselhos Municipais e Políticas Sociais" (IBAM, IPEA, Comunidade Solidária, 1997) que divide os conselhos em três tipos:

✓ Os conselhos de programas - vinculados a programas governamentais concretos;

- ✓ Os conselhos de políticas ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais. Dizem respeito à dimensão de cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos;
- ✓ Os conselhos temáticos sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, existem na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual.

Como já foi dito anteriormente este trabalho se dedica, de acordo com a definição acima, aos conselhos de políticas. Conselhos gestores de políticas públicas, denominados conselhos setoriais, que se constituem peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais.

3 A participação da Sociedade Civil nos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente na Região Norte e Noroeste Fluminense: limites e possibilidades

3.1 A região investigada

Adotaremos para fins deste trabalho a definição das RNNF de acordo com a Resolução nº02/2002 do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) que difere da divisão das regiões de governo fornecida oficialmente pelo Estado do Rio de Janeiro, através do site do CIDE (Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro), que coincide com a divisão regional do IBGE. Esta divisão regional adotada pelo CEDCA une duas das regiões de governo do Estado, a Norte e a Noroeste, todavia três municípios que de acordo com o CIDE e o IBGE pertenceriam à região Norte, no caso da divisão do CEDCA passam a fazer parte da Leste Fluminense - Baixada Litorânea. São eles: Carapebus, Conceição de Macabu e Macaé.

Dessa forma, compõem a RNNF: Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Quissamã, Santo Antônio de Pádua, São Fidelis, São Francisco do Itabapoana, São João da Barra, São José de Ubá e Varre Sai. A RNNF tem uma população estimada de 863.470 mil habitantes (estimativa do IBGE / 2005), abrange 19 municípios, respeitada a divisão do CEDCA-RJ. Destes foram selecionados para compor a amostra 06 municípios: Bom Jesus do Itabapoana, Miracema, Santo Antônio de Pádua e São Francisco do Itabapoana (estes com população entre 15 e 50 mil/habitantes), Campos dos Goytacazes e Itaperuna (com mais de 50 mil/habitantes). Os critérios levados em conta para amostragem foram a população, o mando político, a distribuição de royalties do petróleo, PIB e IDH.



Figura 1 – Mapa da Divisão Político-Administrativo da Região Norte Fluminense

Fonte: http://www.cide.rj.gov.br/index.html

A região¹⁷ Norte Fluminense tem como principais destaques os municípios de Macaé e Campos dos Goytacazes, que concentram segundo dados da CIDE 88,94% da força de trabalho empregada formalmente, no ano de 2001 e onde ocorrem mudanças importantes nas características sociais, políticas e econômicas. Ambos os municípios, segundo Oliveira (2003), basearam, historicamente, sua economia na produção sucro-alcooleira, tendo sido politicamente dominados por uma oligarquia composta de usineiros, que deixaram definitivamente de exercer o poder com o esgotamento do programa de subsídios, do governo federal, e com o fim do Pró-Álcool e do Instituto do Açúcar e do Álcool.

É, metodologicamente, importante esclarecer que somos obrigados a nos reportarmos ao norte do estado, duas escalas que se interpenetram. Precisamos, algumas vezes, nos referir especificamente a dados e mapas dos municípios que forma a Região Administrativa do Norte Fluminense, já que nesses momentos estaremos fazendo menção a processos e ações consolidados em termos políticos ou econômicos e comumente abordados nestes limites políticos-administrativos. Contudo, quando nos referimos a articulação dos conselhos não podemos restringi-la aos limites referidos. Os limites regionais se tornam dinâmicos, fazendo com que apareçam novas espacialidades.

Oliveira (2003) destaca ainda as importantes tensões criadas na dinâmica territorial a partir deste esgotamento da produção sucro-alcooleira e as perspectivas com a exploração do petróleo na Bacia de Campos e evidencia as novas relações sociopolíticas não só no espaço delimitado na região administrativa, mas, de forma mais ampla, em todos os municípios ao norte do estado. Realça, deste modo, a influência do município de Campos nas alterações promovidas na hierarquia existente entre as cidades do norte.

O cenário político em Campos dos Goytacazes foi marcado pela vinculação entre a dominação econômica e o poder político dos usineiros, que sempre garantiram a ocupação dos principais postos nas administrações locais. Somente em 1988, houve a eleição de um candidato com respaldo popular, sinalizando o fim da hegemonia política dos setores ligados ao poder econômico regional. A derrota dos setores ligados aos usineiros acabou influenciando os resultados negativos para este segmento em outros municípios, onde exerciam o controle político.

Neste novo cenário, um interessante processo social ocorre no município de Campos. Os agentes econômicos e políticos procuravam repensar as relações e as bases econômicas a partir da própria condição de cidade mais importante na região e o aprimoramento e modernização de suas atividades de comércio e serviços. Atualmente, porém, a reestruturação urbana e territorial em termos econômicos ficou mais dependente tanto da atuação das atividades extrativistas quanto de reestruturação das atividades agroindustriais e agrícolas, agora baseadas em estabelecimentos tecnicamente mais aparelhados para a produção sucro-alcooleira e em novas agroindústrias de beneficiamento de frutas que se instalam na região, estabelecendo novas formas de organização do trabalho industrial e agrícola. (Oliveira, 2003:127)

Contudo, este processo é lento e marcado por elementos do passado que influenciam fortemente o presente. Mesmo após as mudanças de domínio político há ausência de uma definição política no direcionamento da reestruturação econômica que crie condições para o desenvolvimento do setor industrial faz com que região se mantenha destituída de infra-estrutura e alheia à potencialidade da extração petrolífera.

Os investimentos neste sentido são feitos pelos governos estadual e federal, destacando-se a criação de centros e instituições de ensino, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, como a UENF (Universidade Estadual do Norte Fluminense) e o CEFET/Campos (Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos). CEFET e UENF mantêm também unidades em Macaé, a UENF, em parceria com a Petrobras, construiu o LENEP (Laboratório de Engenharia do Petróleo).

O município de Campos dos Goytacazes passa então a ser considerado um pólo universitário e seja qual for a intencionalidade da localização dessas universidades, como ressalta Oliveira, este fato por si, é deflagrador de um movimento de enraizamento de uma nova cultura regional, porque independentemente do aproveitamento destes profissionais, altera a formação dos jovens da região, havendo um conseqüente aumento do fluxo de pessoas de todas os municípios do Norte e Noroeste em direção ao município de Campos dos Goytacazes.

No trabalho de Oliveira um outro aspecto relevante nessa nova dinâmica regional: o fato de as instituições públicas e de algumas instituições privadas passarem a intervir mais intensamente nos processos sociais e políticos locais, firmando-se como um novo e importante espaço de discussão sobre as políticas públicas. Oliveira cita a criação do Observatório Sócio-Econômico da Região Norte Fluminense, como um dos exemplos que reiteram essa sua percepção sobre a construção de um novo espaço de debate público impulsionado por estas novas instituições e pela massa crítica nelas geradas.

Tudo isso nos permite dizer que a economia regional, ainda que condicionada pela força de uma tradição de formas de gestão autoritárias e de hegemonia de agentes sociais que cristalizaram formas de relação restritiva de qualquer participação social, passa por uma completa reestruturação, envolvendo novas formas de gestão de práticas sociais, que nasce sob o impulso desse novo cenário econômico (Oliveira, 2003: 180).

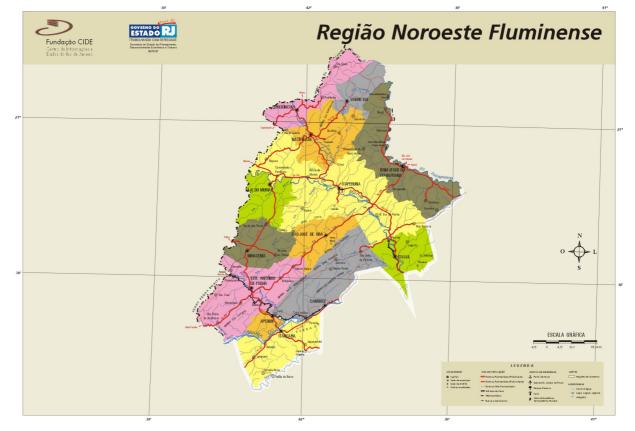


Figura 2 – Mapa Político-Administrativo da Região Noroeste Fluminense.

Fonte: http://www.cide.rj.gov.br/index.html

A Região Norte Fluminense é originária da Capitania de São Tomé, doada por Martim Afonso de Souza a Pero Góis da Silveira e confirmada por D. João III, em 1536. A principal área de interesse de toda a capitania, afirma Faria, era onde hoje se localiza o município de Campos, atual cidade de Campos dos Goytacazes, a primeira vila a ser criada nesta região.

Apenas em 1991 surge a mesorregião Noroeste Fluminense, desmembrada do Norte em 1987. Até então havia, segundo Cruz, um reconhecimento dos municípios de Campos dos Goytacazes e Itaperuna, como pólos regionais, estando o primeiro ligado à produção da cana e do açúcar, e o segundo ao café e à pecuária leiteira. O quadro a seguir apresenta a Região Norte Fluminense nos censos do IBGE.

Tabela 1 – Regiões Administrativas do Norte e Noroeste Fluminense nos Censos.

Censos	Denominação e Composição					
Demogr.	Microrregião açucareira de Campos: Campos, Conceição de Macabu, Macaé,					
1970	São Fidélis, São João da Barra.					
	Mircrorregião de Itaperuna: Bom Jesus de Itabapoana, Itaperuna, Laje do					
	Muriaé, Natividade do Carangola, Porciúncula.					
	Microrregião de Miracema: Cambuci, Miracema, Santo Antônio de Pádua.					
Agropec.	Região Norte Fluminense					
1975	Abrange microrregiões como acima.					
Demogr.	Mesorregião Norte Fluminense					
1980	Abrange microrregiões como acima.					
Agropec.	Mesma configuração acima.					
1985						
Demogr.	Mesorregião Norte Fluminense.					
1991	Microrregião de Campos dos Goytacazes: Campos dos Goytacazes, São					
	Fidélis, São João da Barra.					
	Microrregião de Macaé: Macaé, Conceição de Macabu, Quissamã* (Macaé).					
	Mesorregião Noroeste Fluminense.					
	Microrregião de Itaperuna: Itaperuna, Bom Jesus do Itabapoana,					
	Italva*(Campos), Laje do Muriaé, Natividade, Porciúncula.					
	Microrregião de Santo Antônio de Pádua: Santo Antônio de Pádua, Cambuci,					
	Itaocara**, Miracema.					
Demogr./agr	Idem acima, com ascréscimos dos municípios:					
opec.	Cardoso Moreira*(Campos), na microrregião de Campos dos Goytacazes.					
1996	Varre-Sai*(Natividade), na microrregião de Itaperuna.					
	Aperibé*(Santo Antônio de Pádua), na microrregião de Santo Antônio de Pádua.					

Tabela 1 – Cont.

Demogr.

Mesorregião Norte Fluminense

- 2000
- Microrregião de Campos dos Goytacazes: Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana* (São João da Barra), São João da Barra.
- Microrregião de Macaé: Macaé, Conceição de Macabu, Quissamã, Carapebus*(Macaé).

Mesorregião Norte Fluminense

- Microrregião de Itaperuna: Itaperuna, Bom Jesus de Itabapoana, Italva, Laje do Muriaé, Natividade, Varre-Sai, Porciúncula.
- Micorregião de Santo Antônio de Pádua: Santo Antônio de Pádua, Cambuci, Miracema, Itaocara, Aperibé, São José de Ubá*(Cambuci).

Fonte: FIBGE/CIDE/RJ. *Novos municípios originados dos que aparecem entre parênteses. ** Originalmente pertencia a Região Serrana, mas com tradição de participação nos eventos do Norte Fluminense, até ser finalmente incorporada a esta região.

Ainda segundo Cruz, estas diferentes classificações político-administrativas foram determinadas em razão da dinâmica socioeconômica, material e simbólica que constituem uma região que enfrenta problemas peculiares. Indica como causas a crise da lavoura cafeeira e a crescente perda relativa de importância da agroindústria açucareira regional no cenário nacional.

Essa forma assumida pela dinâmica econômica do antigo Norte Fluminense foi extremamente prejudicial à economia do extremo norte — ou do noroeste — da região, esvaziado pelo fim do ciclo do café, e marginalizado da economia açucareira, que monopolizava as atenções e os recursos públicos e privados ali investidos, concentrando-os no município de Campos. Esta porção, que veio a constituir o atual Noroeste Fluminense, é a mais pobre e menos dinâmica do território do grande Norte. Suas terras estão esgotadas, sua economia estagnada e, apesar de atividades econômicas concentradas e pontualmente localizadas com destaque para a pecuária leiteira e o tomate, sofre com o desemprego e o êxodo populacional. (2007: 39)

Atualmente, duas microrregiões são distinguidas, no Noroeste, a partir de diferentes formas de uso da terra e do relevo: Itaperuna, onde se encontra a fábrica de

Leite Parmalat, e Santo Antônio de Pádua, área de passagem entre os Estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais.

3.2 Metodologia

Conforme dito anteriormente o universo abordado por esta pesquisa refere-se à RNNF, especificamente, voltado para dinâmica dos conselhos de caráter deliberativo com recorte na área da infância e juventude. Tal região, respeitada a divisão do CEDCA-RJ, abrange 19 municípios. Destes foram selecionados para compor a amostra 06 municípios: Bom Jesus do Itabapoana, Miracema, Santo Antônio de Pádua e São Francisco do Itabapoana (estes com população entre 15 e 50 mil/habitantes), Campos dos Goytacazes e Itaperuna (com mais de 50 mil/habitantes). Os critérios levados em conta para amostragem foram a população, o mando político, a distribuição de royalties do petróleo, PIB e IDH, baseados nos dados do CIDE de 2000 e 2003 e IBGE de 2005.

Considerando a amostra e tendo em vista as duas principais hipóteses apresentadas no projeto inicial desta pesquisa, fomos a campo. Para maior clareza acerca dos caminhos percorridos para alcançarmos os resultados de que agora dispomos, apresentaremos abaixo um quadro sinótico contendo as hipóteses, variáveis, fontes e período a serem estudados; na seqüência serão demonstrados os instrumentos e a memória do trabalho de campo.

As duas principais hipóteses investigadas foram a de que a qualificação política da sociedade civil para participar dos conselhos é fator fundamental de equilíbrio na correlação de forças que permite o desenvolvimento de sua capacidade deliberativa; e a segunda, considerando a função de controlador de ações, diz respeito à efetividade da participação por meio dos conselhos como real possibilidade de controle sobre as ações do executivo local por meio das atividades de fiscalização de programas, orçamentos e fundo.

Durante maio de 2005 a setembro de 2006, estivemos visitando os municípios que compuseram essa amostra. As visitas não se deram de modo uniforme em todos os municípios em razão da:

- ✓ forma com que fomos recepcionados nestes e de como se dispuseram conselhos e prefeituras a responder ao que foi proposto;
 - √ ocorrência de reuniões dos conselhos;
- ✓ agilidade ou n\u00e3o dos \u00f3rg\u00e3os concederem os documentos
 pretendidos.

No início dos trabalhos enviamos a todos os municípios duas correspondências. O primeiro endereçado aos prefeitos municipais solicitando informações sobre o orçamento, a saber: receita prevista; despesa fixada por fonte de recurso, por função, por grupos de despesas, por órgão, por programa, por sub-função e por unidade orçamentária; balanços anuais (empenhado e liquidado); e, demonstrativos de receitas e despesas. O segundo endereçado aos conselhos solicitando cópias das atas das reuniões/assembléias do período de criação do conselho até o ano de 2005; cópia das resoluções e deliberações; cópia dos planos de ação anuais; cópia da lei de criação dos conselhos e regulamentação do fundo; relação com nome, endereço e telefone dos conselheiros; e, cronograma de reuniões do exercício 2006.

Fundamentado na metodologia *survey*, o levantamento estatístico das variáveis foi viabilizado, principalmente a partir de questionários, com questões fechadas e abertas. Os instrumentos de campo foram previamente testados – pré-teste – para verificar a viabilidade ou não de algumas variáveis. Os dados dos questionários, após serem codificados, foram compilados e analisados a partir do programa SPSS (Statistical Package Social Science) versão 8.0 para Windows.

Os resultados gerados pela análise dos dados coletados nos municípios e seus respectivos conselhos serão dispostos no subtítulo seguinte, entretanto, relataremos um pouco da experiência de campo e das primeiras impressões a partir do que foi encontrado.

As prefeituras, de modo geral, dificultaram o mais que puderam o acesso às informações sobre o orçamento. Houve municípios, como Santo Antônio de Pádua, em que reiteramos a solicitação dez vezes até que o material fosse enfim disponibilizado, seis meses após a primeira solicitação. Neste caso há uma peculiaridade a ser evidenciada. O município cobra taxa recolhida em Casa Lotérica, por meio de Documento de Arrecadação Municipal, para disponibilizar informações de interesse

público. Indício claro de constrangimento à publicidade que deveria caracterizar os atos públicos dos governos locais, dadas inclusive à previsão legal, disposta na Constituição Federal que estabelece a publicidade como princípio da administração pública.

As prefeituras de Campos dos Goytacazes, Itaperuna e Bom Jesus do Itabapoana, até a presente data não disponibilizaram dado algum, apesar de jamais terem "negado" fornecer a informação. Em inúmeras visitas enfrentamos entraves burocráticos, a indisposição dos servidores e o desencontro das informações. A única exceção foi a prefeitura de São Francisco de Itabapoana que respondeu prontamente ao ofício, disponibilizando os dados.

No caso dos municípios cujas prefeituras não forneceram os dados, fomos ao encontro dos conselhos. Campos dos Goytacazes e Itaperuna dispunham de grande parte das informações; Bom Jesus do Itabapoana, por sua vez, forneceu-nos a informação sobre o valor da dotação orçamentária para o exercício de 2006. Praticamente todos os municípios possuem sites na internet que, em tese, trazem informações sobre contas públicas. No entanto, a grande maioria traz mensagens de sites em construção e manutenção ou informações ininteligíveis. Estes dados nos ajudarão a perceber em que medida é verdadeiro afirmar que a implantação de conselhos de caráter deliberativo tem contribuído para o maior controle social sobre atuação do poder executivo local.

Nos conselhos buscamos informações complementares sobre orçamento e fundos. Em todos os municípios estudados o FMDCA foi implantado, muito embora, em nem todos eles esteja sendo implementado. Existem municípios em que essa discussão está mais consolidada, como é o caso de Campos; outro recém-criado, como é o caso do de São Francisco do Itabapoana, criado em 2005; e ainda, outros como os de Santo Antônio de Pádua, Bom Jesus do Itabapoana e Itaperuna, onde o volume de recursos é pouco significativo e inconsistente.

Há o caso de Miracema, que certamente encontra ressonância em outros municípios desta região, onde o fundo foi criado, mas não está sendo implementado. Não há dotação orçamentária e os recursos que por ventura são depositados por outras fontes (multas judiciais, doação para dedução em imposto de renda, entre outros) ficam parados na conta corrente.

Procuramos ainda investigar a composição e o perfil dos CMDCAs, a infraestrutura, a sua disposição, seu funcionamento e organização, dificuldades e desempenho, além do perfil dos conselheiros. Isso foi feito num primeiro momento por meio de entrevistas estruturadas respondidas pelos secretários e presidentes de conselhos. Em um segundo momento, por meio de questionários aplicados aos conselheiros da atual gestão dos seis municípios. Foram entregues 64 (sessenta e quatro) questionários aos conselheiros e devolvidos 27 (vinte e sete) questionários preenchidos, ou seja, algo em torno de 42% de respostas.

Tivemos acesso aos livros de atas de todos os conselhos, com exceção de Santo Antônio de Pádua. Nos casos de Campos dos Goytacazes e Itaperuna, foi necessário proceder à leitura das atas nas sedes dos próprios conselhos que fizeram objeção em ceder cópias. Os demais permitiram a fotocópia dos livros.

Há uma regularidade de reuniões em Campos dos Goytacazes, Itaperuna, Miracema e São Francisco do Itabapoana. No caso de Bom Jesus do Itabapoana é possível notar que nos últimos meses as reuniões foram se tornando mais pontuais. Em Santo Antônio de Pádua foi agendada uma reunião com o conselho, exclusivamente, para que nós pudéssemos apresentar os requerimentos desta pesquisa. Tornou-se perceptível a ausência de reuniões sistemáticas. Foi possível obter ainda junto dos conselhos cópias das leis municipais que criam e regulam os conselhos e fundos, cópias dos planos de ação anuais e das resoluções e deliberações publicadas.

Estes documentos nos permitem inferir sobre o número de conselhos que foram legalmente criados, como também os que efetivamente funcionam com reuniões regulares; dizer quem participa destas reuniões e com que freqüência; quais são as discussões que mais motivam a participação, destas discussões quais se transformam concretamente em deliberações e resoluções; perceber como são propostas e executadas as ações dos conselhos; e como é feita a gestão dos recursos dos fundos municipais para infância e juventude.

Por fim, adotamos a observação participante, através das reuniões mensais realizadas no período de junho de 2006 a setembro de 2007, quando observamos como se dão os processos de formação da pauta e negociação das questões; como surgem as proposições e qual a leitura feita pelos conselheiros das decisões em colegiado; e

como se constituem e funcionam as comissões temáticas. Foram realizadas neste período pelo menos 53 reuniões, das quais participamos de 36.

Havia alguns casos de reuniões em horários coincidentes, como por exemplo, Itaperuna e Miracema. Há um dia fixado no mês para as reuniões ordinárias, sendo a primeira segunda-feira do mês, às 10 h, em São Francisco do Itabapoana; a primeira quinta-feira do mês, às 9 h, em Itaperuna e Miracema; e a terceira quinta-feira do mês, às 15 h, em Campos dos Goytacazes, Bom Jesus do Itabapoana e Santo Antônio de Pádua não têm realizado reuniões regulares. Em função disto, pudemos participar apenas de uma reunião em Pádua e não pudemos participar de nenhuma reunião em Bom Jesus do Itabapoana.

O percurso registrado acima buscou estar atento à ação governamental na configuração destes novos espaços de participação social e gestão de políticas, nos quais se constituem os conselhos, e às saídas encontradas pelos conselheiros, a fim de superar os limites que constrangem sua ação, assumindo assim uma dimensão propositiva.

3.3 Limites da atuação dos conselhos

A década de 90, embalada pelas proposições legais da constituição de 1988 no campo da criação de canais de participação democráticos, altamente influenciados pelo vigor dos movimentos sociais da década anterior, inova no formato dos espaços de participação sócio-político com vistas a novos desenhos de políticas públicas, visando ainda maior controle social no planejamento e execução destas políticas.

Estas transformações se apresentam no bojo de uma confluência perversa (Dagnino), entre dois processos políticos muito distintos. Neste capítulo que cumprirá a função de analisar os dados coletados no decurso desta pesquisa será possível perceber o embate entre estes dois processos presentes em cada um dos municípios observados.

Sem nenhuma pretensão de generalizar os resultados aqui apresentados, tivemos o intuito de estudar uma região interiorana à procura de peculiaridades para o entendimento ao papel destes conselhos nas situações mais distintas possíveis, dada à

relevância do formato destes novos espaços de participação nos contextos mais diversos no nosso país. Hoje, temos uma variedade de estudos¹⁸ que focam, sobretudo, as capitais e regiões metropolitanas, o que nos instigou a propor esta pesquisa com fins de observar a dinâmica vivenciada em regiões mais distantes da metrópole.

A tentativa é sistematizar a trajetória feita por estes municípios¹⁹, da RNNF, apontando os principais empecilhos, bloqueios e limites; como, também destacar as potencialidades e possibilidades; desenhar o perfil dos conselheiros que durante o período de execução deste trabalho compunham estes conselhos; e perceber o que os avanços destes conselhos podem ter significado para a democratização da gestão e para o acesso aos bens públicos.

A criação dos conselhos tem sob certo aspecto o caráter compulsório, haja vista o atrelamento ao repasse de recursos do governo nacional para os governos subnacionais. No Brasil, segundo informações do *Perfil dos municípios brasileiros* (IBGE, 2001), existiam, em 1999, quase 27 mil conselhos, numa média de 4,9 por município; 99% dos municípios brasileiros têm conselhos de saúde, 91% de educação e de assistência e ação social e 71% de crianças e adolescentes.

Estes conselhos têm como principais características serem temáticos²⁰; semirepresentativos, com mandatos sociais não remunerados²¹; terem a participação vinculada a uma organização da sociedade civil ou a um órgão do governo; terem eleições indiretas ou indicação (no caso dos representantes do governo); serem de caráter deliberativo²², abrangente²³ e permanente²⁴; de composição paritária²⁵ entre

Bom Jesus do Itabapoana, Campos dos Goytacazes, Itaperuna, Miracema, Santo Antônio de Pádua e São Francisco do Itabapoana, municípios pertencentes a RNNF e escolhidos no processo de amostragem para serem investigados.

A participação é voluntária e as indicações e substituições ficam a cargo da organização representada.

_

Maria da Glória Gohn (2001 e 2003); Raquel Raichelis (2000); Ainda Catia Pereira da Silva (1994); Rosângela Helena Pezoti (2004); Tatiana de Amorim Maranhão (2003); Luciana Tatagiba (2002 e 2004); Ana Cláudia C. Teixeira e Nilde Balcão (2003); Ricardo Abramovay (2001); Uma infinidade de artigos disponíveis no sítio do Instituto Polis, entre outros.

São ligados a políticas sociais específicas: saúde, educação, assistência, direitos da criança e do adolescente, entre outros.

As atribuições destes conselhos, especificamente, extrapolam a natureza consultiva, de formulação de sugestões e/ou encaminhamento de demandas, abrangendo a definição de diretrizes das políticas públicas para infância e juventude, normatização do atendimento, controle das ações governamentais, proposição e fiscalização de proposta orçamentária, gestão de fundo público, incidindo sobre a gestão de toda a política pública para este segmento da população.

governo e sociedade; e autônomos²⁶ em relação ao governo, muito embora sem serem executivos.

A seguir construímos um quadro sinótico com uma breve apresentação dos conselhos municipais instalados nos seis municípios selecionados. Em primeiro lugar, cabe dizer que em todos os municípios selecionados existem CMDCA instalados.

De caráter permanente, logo, uma vez criado não deve ter suas atividades paralisadas. Portanto não está, em tese, sujeito a descontinuidade por ocasião das mudanças de governo.

De caráter abrangente, não se limitando a interlocução entre o governo e algumas organizações populares específicas. Mas propiciando a integração do conjunto das representações sociais, organizadas a partir de diferentes interesses de natureza coletiva.

Os conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente são paritários, ou seja, metade da representação será indicada pelo governo local e a outra metade eleita pela sociedade civil a partir de processo de escolha definido no âmbito do município. Em alguns casos por meio de fórum próprio das organizações da sociedade civil organizada.

Apesar de estarem vinculados ao governo, normalmente por meio da secretaria de gabinete ou assistência social, os conselhos têm autonomia em suas atribuições para definirem suas regras e dinâmica de funcionamento.

Tabela 2 – Dados sobre os CMDCAs estudados.

jislação
eleição
entantes
e Civil,
e fórum
do este
caráter
е
política
de
que a
encia do
o de
do
е
próprio
proprie
o o ifi o o
ecifica a
do
enhuma
de
а
ão do
neio de

Tabela 2 – Cont.

Miracema	20/04/1992	Lei n. 429, alteração: 909/2002.	08	a) Previsão de penalidade para conselheiros governamentais que não freqüentem com regularidade as reuniões do Conselho, cabendo inclusive exoneração de cargo de confiança, quando for este o caso.
São	05/12/1997	Lei n. 22,	10	a) Somente podem compor o
Francisco do		complementado pela Lei		conselho, como representantes da
Itabapoana		n. 119/2002 e pelo		Sociedade Civil, pessoas que estejam
		Decreto Municipal n.		ligadas a entidades de atendimento
		115/2003.		direto a crianças e adolescentes.
				b) Assim como ocorre em Campos
				e Pádua, o Fundo Municipal dos Direitos
				da Criança e do Adolescente deve ser
				operacionalizado pelo próprio CMDCA,
				através de seu presidente e tesoureiro.
				c) Difere dos demais na
				discriminação da natureza das
				despesas do referido Fundo.

Institucionalizados pelo ECA, os CMDCAs constituem-se como formas inovadoras de gestão de políticas sociais; espaços, em princípio plurais por sua composição paritária com representações do governo e da sociedade civil; *locus* privilegiado para a elaboração e articulação de políticas públicas para a infância e juventude. Contudo, não podemos perder de vista os limites da atuação dos conselhos nos diversos contextos no quais eles operam.

Faleiros²⁷ refere-se em sua produção a dados do CBIA que indicavam haver em funcionamento até o mês de dezembro de 1993, 1.808 conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente, ou seja, aproximadamente 39% dos municípios contavam com seus conselhos instalados três anos depois de promulgado o ECA. Atualmente, segundo dados de pesquisa²⁸ realizada, em 2006, pela USP, quase 90% dos municípios brasileiros contam com os conselhos municipais dos direitos, o que reflete a importância destes conselhos como espaço legitimador da participação social para a gestão de políticas sociais no plano local.

Os CMDCA's da RNNF foram implantados, tão logo, requeridos pela Lei Federal nº 8069 de 13 de julho de 1990, este também o ano de criação dos conselhos de Santo Antônio de Pádua, criado em 18 de dezembro de 1990; e de Campos dos Goytacazes, criado em 28 de dezembro de 1990. Em 1991 foi a vez de Itaperuna e Bom Jesus do Itabapoana implantarem seus conselhos. Em 1992, Miracema e, em 1997, São Francisco de Itabapoana, município instalado em janeiro de 1997 e que criou legalmente o conselho em dezembro do mesmo ano.

Desde o início pudemos perceber grande empenho da sociedade civil organizada, em efetivar sua participação nestes espaços. Empenho este que de certa forma estava também marcado pela idéia de enfrentamento com o governo local. Isso é perceptível nos registros feitos a partir dos livros de atas:

Faleiros, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, Francisco e RIZZINI, Irene (org.) A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Nino, Editora Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, 1995. p. 91.

Esta pesquisa nacional "Conhecendo a Realidade" foi realizada pela Universidade de São Paulo (USP) e encomendada pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República 9SEDH/PR) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), com o objetivo de mapear os conselhos, detalhando aspectos de sua atuação.

... Temos que estar seguros e dar passos firmes com relação ao trabalho do CMPDCA, caso contrário, mesmo instituídos legalmente, seremos boicotados pelo poder público judiciário (Conselheira de Campos dos Goytacazes, ata da reunião do dia 26/06/1991, p. 14, livro 1).

Em Miracema, por exemplo, esses registros indicam a participação da sociedade civil presente neste espaço demarcando seu lugar e denunciando a ausência do poder executivo local. Isso aparece textualmente em pelos menos oito atas, do período compreendido entre outubro de 1992 a dezembro de 1994.

Em Itaperuna, a iniciativa de criação do conselho foi recebida com reservas tanto pelo poder executivo quanto pela comunidade local. No livro 1, página 8 verso, encontramos o seguinte registro:

Todos se declararam dispostos e abertos a esse trabalho, apesar de um pouco temerosos diante dos compromissos, sentindo a necessidade de um conhecimento mais profundo sobre o assunto, o qual, somente a prática e a vivência deverão oferecer maior segurança.

Desde o início são evidentes, as desconfianças e as competições, o que torna difícil imaginar que deste cenário surjam à consideração e a colaboração entre aqueles que se comportam como se adversários fossem. Tal visão predispunha os conselheiros ao enfrentamento e impedia a colaboração prática. Isto fruto de uma política regional condicionada pela força de uma tradição de formas de gestão autoritária.

O conselho de São Francisco do Itabapoana, onde o interesse em minimizar todas as divergências é bastante evidenciado, desde os primeiros registros das reuniões, traz um elemento que também parece destoar do desejável num contexto plural. Neste caso há um esforço de estabelecer um diálogo sem conflito a despeito de serem conhecidos entendimentos diferentes que pudessem contribuir significativamente para a elaboração de políticas públicas.

Ambas as situações apontam, no nosso entendimento, para formas débeis da resolução dos conflitos e da construção coletiva de alternativas consensuais. Ou seja, em princípio existem dois modos de solucionar os conflitos e divergências: ou por meio do enfrentamento, que estabelece uma relação de competição entre o conjunto dos conselheiros governamentais e os não-governamentais ou através da não explicitação das idéias, o que é ainda mais danoso. Acreditamos que nenhuma das duas fórmulas encontradas tem capacidade de balizar a dinâmica dos conselhos.

Ao invés disto a pluralidade deve ser o elemento que responde pela natureza pública e democrática desses novos espaços deliberativos. Considerando que é perfeitamente possível compatibilizar pluralidade e deliberação, não havendo razão para sacrificar a primeira para dotar de eficácia a segunda. É essencial a percepção do caráter processual do diálogo e a importância deste enquanto instrumento de resolução dos conflitos inerentes à diversidade dos interesses em jogo.

O desafio está posto nos caminhos pelos quais os conflitos são equacionados no interior dos conselhos. Explicitando-se as diferenças e construindo acordos por meio do debate de idéias, programas e projetos, que legitimem a tomada de decisões.

3.3.1 Os efeitos da participação institucionalizada

Ao institucionalizar a participação por meio dos conselhos a Constituição Federal e demais legislações específicas²⁹ conferem legitimidade jurídica a estes canais participativos que pretendem alargar a base democrática das decisões que envolvem o processo de planejamento e execução de políticas públicas no Brasil. Há neste campo jurídico conquistas importantes capazes de expressar de algum modo o reconhecimento do diálogo entre o governo e a sociedade civil, seja com o intuito de compartilhar poder, seja com a intenção de legitimar as ações de governo sem maiores

Lei Orgânica da Assistência Social, nº8.742/1993; Lei Orgânica da Saúde, nº8080/90; e Estatuto da Criança e do Adolescente, nº8069/90.

infortúnios, ou ainda, de promover a (des) responsabilização do Estado pelo atendimento direto a demandas por serviços públicos.

Coexistem todas as intenções. No contexto de um Estado com tradição autoritária, obviamente, não se deve supor que originaria do governo a intenção de verdadeiramente compartilhar poder. Bem como, não caberia imaginar que a sociedade civil lutaria por este espaço para ter a oportunidade de legitimar as ações do governo. Fatos que por si não reduzem a importância destes canais, contudo, criam condicionantes e limites para o seu funcionamento e efetividade.

Caberia, assim, indagar sobre as possibilidades reais de uma ampla aliança entre Estado e sociedade para garantir os direitos de cidadania tais como foram definidos na Constituição de 1988, pois há que se terem diante dos olhos os avanços trazidos pela institucionalização como também os limites impostos por esta.

O avanço da participação esbarra na tradição autoritária e patrimonialista que marcou a formação do Estado brasileiro e se manifesta ainda hoje na manutenção de práticas oligárquicas e clientelistas nas estruturas de governo. A resistência aparece nas burocracias dos órgãos públicos, as quais sempre tiveram o monopólio da informação e o controle dos recursos, o que lhes garante um papel privilegiado no processo de negociação dos interesses políticos em jogo.

Outra limitação está na resistência da sociedade civil em dialogar com o Estado. Vale lembrar que o período de ditadura pelo qual passou o país, estruturou a sociedade civil numa perspectiva radicalmente anti-Estado, o que dificultou a requerida mudança dos movimentos sociais na fase de sua institucionalização e incorporação ao novo modo de gerir a coisa pública. O aspecto de cooptação, a utilização do movimento como mecanismo de legitimação dos grupos no poder, ainda é muito forte entre algumas organizações. Assim, em muitos casos a relação dos representantes da sociedade civil com os do poder público carece de uma dimensão de proximidade e acima de tudo cooperação.

Um elemento que dificulta essa cooperação tão necessária ao exercício do controle social por parte dos conselhos gestores diz respeito ao acesso e à difusão de informações. É importante que todos os participantes dessas experiências tenham as informações relevantes para deliberarem. No entanto, no modelo de democracia prevalecente na maioria dos países a burocracia produz e detém a maior parte das

informações necessárias ao processo decisório, um fator bloqueador da participação efetiva. No decurso de nosso trabalho de campo foi possível, por exemplo, nos deparar com municípios que cobram taxa de serviço para conceder informações sobre o orçamento público.

A cultura política dominante também funciona como fator bloqueador da participação quando estabelece uma relação desigual entre os participantes do processo, expressa na negação dos distintos "estilos culturais" que caracterizam os sujeitos presentes nestes espaços de discussão. A exclusão pode não se dar de modo formal e na maioria das vezes não se dá mesmo deste modo. Mas de modo sutil e velado. Assim, estrutura-se um cenário, vantajoso para alguns e desvantajoso para outros, uma vez que está inserido em uma sociedade conflituosa e desigual quanto às oportunidades de fazer valer temas e interesses distintos.

Neste particular nos chamam a atenção as incontáveis tentativas de despolitização das questões pautadas nas reuniões ordinárias dos conselhos municipais, assim como nas conferências municipais, nas quais temáticas relevantes são discutidas sem eficácia deliberativa, especialmente, sob a alegação de inviabilidade técnica a despeito de raríssimas justificativas sólidas para tal alegação. Ou ainda, sob o argumento de protelar as decisões tendo em vista a necessidade de adequar as "proposições" à realidade "administrativa e fiscal" do município.

Outro desafio encontra-se na idéia de os conselhos estarem calcados na suposição da existência de uma sociedade organizada e homogênea, demandante de participação e capaz de garantir a realização de um novo padrão de gestão das políticas, sobretudo na área social. Uma vez incorporados e institucionalizados, os princípios de gestão compartilhados no desenho das políticas públicas, o problema que se apresenta para a sua concretização diz respeito à fragilidade da base social.

Pesa negativamente sobre a constituição destes canais a burocratização imposta quando se institucionaliza a participação e que de certa forma altera as características da comunidade cívica³⁰ levando-a a racionalizar suas ações, no sentindo olsoniano. Não nos parece equivocado afirmar que as pessoas tendem a agir de modo

Nas palavras de Putnam a comunidade cívica é formada "por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias e por uma estrutura social assentada na confiança e na colaboração" (Putnam, 1996).

mais racional num contexto onde há menos capital social, no sentido apropriado por Putnam, que pressupõe uma relação de confiança.

Parece-nos a partir da percepção oriunda das observações de campo feitas na RNNF que há sim uma sociedade civil demandante de participação, contudo, está para além de fragmentada é "desconfiada". Não há nas instituições a confiança descrita por Putnam como essencial para o desenvolvimento de uma comunidade cívica. Este é um dos nós da participação. Ela será tão mais efetiva e hercúlea quanto mais houver confiança nas instituições.

Ainda é preciso ter em conta que a despeito da intencionalidade com que foram causados os conselhos produzem seus efeitos. Eles têm o potencial de promover o empoderamento de segmentos da sociedade civil organizada até então alijados do processo decisório.

Numa visão sociológica haveria três aspectos da vida social a serem estimulados pelos conselhos e que propiciariam o empoderamento: o entendimento de si próprio (enquanto conselheiro e representante da sociedade civil) em relação ao contexto no qual opera; a percepção de como os seus objetivos estão relacionados ao contexto no qual estão inseridos; a possibilidade de identificar qual o impacto que esse contexto provoca no comportamento de cada um e como age para estar de acordo com o mesmo. Deste modo, acreditamos que a sociedade civil estaria motivada a provocar mudanças, na medida em que tais mudanças lhe tragam benefícios substanciais.

Outro elemento a ser considerado como avanço diz respeito a assimilar a participação como um direito a ser garantido. A garantia da exigibilidade do direito somente pode existir se antes houver a compreensão de que há o direito. Dito de outro modo, a existência destes canais permite problematizar a participação institucionalizada. Além disso cumprem, a despeito de suas limitações, uma importante "função pedagógica" no sentindo da construção da cidadania e da reinvenção dos padrões de convivência democrática, fomentando capital social que ao contrário de outros tipos não se esvai com o uso, ao invés disso, amplia-se.

A composição dos conselhos de direitos é feita a partir da representação paritária entre governo e sociedade civil. Os representantes governamentais são nomeados pelo prefeito estando vinculados a secretarias específicas (quase sempre educação, assistência social, saúde, planejamento, entre outras), enquanto a sociedade civil organizada através de associações de moradores, instituições filantrópicas e assistenciais, ONGs e entidades religiosas, especialmente pelas que promovem atendimento direto à população infanto-juvenil.

A busca pelo equilíbrio na representação dos interesses governamentais e nãogovernamentais nos conselhos não se esgota nas garantias da paridade numérica; antes, deve ser construída no cotidiano das práticas e das articulações no desenrolar dos processos deliberativos.

Os interesses que levam as entidades a disputar assento nos conselhos são os mais variados, assim como a própria noção do que seja participar na formulação das políticas. Para muitos representantes da sociedade civil, estar nos conselhos é uma forma de conseguir mais recursos para suas entidades e não uma forma de construir coletivamente o que seria o interesse público em cada área específica. Basta observar que as reuniões com maior participação são justamente aquelas nas quais são apreciados e votados os projetos a serem financiados com recursos dos Fundos Municipais.

A disputa por recursos, os distintos projetos políticos que motivam a participação, a diversidade na compreensão do que seja participar na formulação das políticas públicas, tudo isso torna o campo da sociedade civil altamente fragmentado. Da mesma forma, embora seja possível construir generalizações acerca da natureza da participação do Estado nos conselhos, é preciso reconhecer a heterogeneidade constitutiva desta representação. No campo das representações governamentais, também encontramos sujeitos portadores de distintos interesses, com distintas visões do papel dos conselhos, muitas vezes com posturas altamente abertas à participação da sociedade civil, mesmo quando o enfoque geral adotado pelo governo pode ser o de resistência a essa participação.

Apesar dessa diversidade, como observa Azevedo, a representação social nos conselhos municipais se mostra limitada aos segmentos sociais com capacidade de organização e presença na cena pública, constituídos por aqueles com maior renda e escolaridade.

Na RNNF 74,1% dos assentos dos conselhos são ocupados por mulheres; 57,1% têm idade entre 29 e 50 anos; mais da metade possui apenas a educação básica apesar de 48,2% deles possuir curso superior, principalmente ligadas ao serviço social, à psicologia e à pedagogia; 80% têm emprego fixo; 55,6% são casados; 81,5% são católicos; 66,7% se declaram brancos e dizem ter renda entre 2 e 6 salários mínimos.

A despeito dos dados que mostram uma diferença da região metropolitana para a RNNF no que diz respeito à escolarização dos conselheiros, conforme tabela a seguir, vê-se a mesma racionalidade em tentar maximizar os interesses populares optando por representantes que "falem a língua" das elites (Santos Júnior, 2004)

Tabela 3 – Escolaridade dos Conselheiros

Região de Governo	Escolaridade dos conselheiros					
	Baixa escolaridade	Média escolaridade	Alta escolaridade			
RMRJ	12%	27%	61%			
RNNF	11%	41%	48%			

Escolaridade Baixa: até ensino fundamental completo; Média: ensino médio completo e incompleto; Alta: Curso Superior completo ou incompleto.

Fonte: SANTOS JR (2004) e Dados da pesquisa de campo.

A apatia da maior parte da população parece estar ligada a dois fatores principais: a) ao custo da participação e b) à desconfiança em relação às instituições, estando ambos correlacionados.

3.3.3 O desafio da articulação regional

Em Campos dos Goytacazes, por razões destacadas anteriormente, as instituições públicas e algumas instituições privadas passaram a intervir mais

intensamente nos processos sociais e políticos locais, firmando-se como um novo e importante espaço de discussão sobre políticas públicas. O que se faz notar também para este segmento da população infanto-juvenil. A reboque de Campos dos Goytacazes isso também se faz notar nos demais municípios da região, a despeito de não ter sido este o primeiro município a instituir por meios legais o CMDCA. Vê-se claramente a influência do conselho de Campos dos Goytacazes nos demais municípios. Há registro da participação de conselheiros do município em reuniões dos diversos conselhos da região (Bom Jesus do Itabapoana, Miracema e Itaperuna).

Essa inter-relação entre os conselhos da região marca a dinâmica dos conselhos desde sua criação até os dias de hoje. Em vários momentos é possível perceber o movimento da sociedade civil em torno da articulação dos municípios. O intuito é de compartilhar informações e experiências, além de fortalecer os vínculos das organizações não-governamentais. Os conselheiros também se unem para buscar capacitação.

O reconhecimento da falta de capacitação dos conselheiros, tanto governamentais quanto não-governamentais, para uma intervenção mais ativa no diálogo deliberativo no interior dos conselhos caminha junto com a defesa de programas de capacitação e do debate sobre o conteúdo desses programas.

Tabela 4 – Participação de conselheiros em atividades de capacitação

Região de Governo	Conselheiros	Conselheiros Não-	Total
	Governamentais	governamentais	
RMRJ	68%	71%	70%
RNNF	76%	85%	81,5%

Fonte: SANTOS JR (2004) e Dados da pesquisa de campo.

No que concerne à participação sócio-política, se estabelecermos uma análise comparativa entre a RMRJ e a RNNF notaremos que há algumas aproximações, mas significativas diferenças entre os conselheiros das duas regiões.

Tabela 5 – Filiação Partidária dos conselheiros

Região de Governo	Conselheiros Filiados	Conselheiros Não	
		Filiados	
RMRJ	44%	56%	
RNNF	44%	56%	

Fonte: SANTOS JR (2004) e Dados da pesquisa de campo.

Tabela 6 – Grau de informação dos conselheiros

Região de Governo	Alto grau de informação
RMRJ	96%
RNNF	7,4%

Alto grau de informação: percentual de conselheiros que utilizam jornais como meio de informação sobre os acontecimentos em geral.

Fonte: SANTOS JR (2004) e Dados da pesquisa de campo.

Todavia, embora existam diferenças no que diz respeito à participação sóciopolítica entre a RMRJ e a RNNF concordamos com Santos Júnior (2004)

Tais características, portanto, indicam que pelo menos <u>potencialmente</u> estamos diante de lideranças com capacidade de projetar bens públicos coletivos, de mobilizar outras pessoas em torno desses projetos e de negociar com os outros representados na perspectiva de resolução ou regulação dos conflitos e de construção de consensos. Em suma, essa elite é capaz de reconhecer seus próprios interesses, bem como os dos demais segmentos organizados e de negociar a construção de um interesse geral, ou, como dizia Tocqueville, do interesse bem compreendido. (Santos Júnior, 2004:38)

Contudo, não parece prudente ignorarmos que qualificar politicamente, de modo especial, no campo do acesso a informação com o conseqüente enfrentamento aos obstáculos impostos a este pela burocracia estatal é essencial para o equilíbrio na correlação de forças entre as representações governamentais e não-governamentais. E somente com este equilíbrio será possível esperar resultados mais efetivos para a atuação dos conselhos.

A iniciativa de articulação dos municípios da RNNF na conformação de uma rede de apoio mútuo, bem como o fomento a implantação do Fórum Regional dos Direitos da Criança e do Adolescente ao que nos parece merece ser aprofundada. Assim como entendemos como fundamental o estreitamento das relações entre conselhos e universidades com a finalidade de qualificar a participação dos conselheiros e subsidiar pesquisas acadêmicas, por meio de discussões que teriam a dupla função de "iluminar" a prática e "instrumentalizar" as pesquisas.

3.3.4 Entraves ao diálogo e ao "compartilhamento de poder"

As relações entre Sociedade Civil e Governo tem sido de "amor e ódio", com momentos mais próximos de diálogo, e até certa cumplicidade, e momentos de profunda divergência. Os fatores fundamentais para determinar o tipo de relação que será estabelecida são: o projeto político que perpassa essa relação, o poder efetivo de cada uma das partes no momento do encontro e o grau de empenho das pessoas envolvidas.

A confluência entre dois projetos políticos divergentes, um que pretende o alargamento da democracia participativa e outro fundamentando na proposta neoliberal que pretende um Estado cada vez menor; é um aspecto que temos ressaltado no decorrer de todos os capítulos deste trabalho. Em razão de como o comportamento das pessoas é determinado pela ideologia, no sentido de "orientação para ação", presente em qualquer projeto político ao qual estejamos nos referindo e o papel fundamental que este exerce sobre as relações de poder.

O poder efetivo de cada uma das partes envolvidas no momento de encontro depende de uma infinidade de variáveis e aqui reside um dos nós deste trabalho. Essa

é a inquietude inicial. O que confere poder no interior destes conselhos? O que é determinante para definir quem se sobrepõe numa relação em permanente desequilíbrio? O que desequilibra esta relação?

Nossa indicação inicial aponta para a qualificação política como uma das causas de desequilíbrio nestas relações. Esse apontamento deve-se à expectativa de uma investigação sistemática a uma das causas que percebemos de maior relevância, mas que não pode ser considerada de forma alguma como única. A muitas outras questões que envolvem a ação coletiva e que a tornam tão complexa de ser analisada. Contudo, pensamos que esta seja uma condição particularmente relevante, uma vez que suscita tantas outras inferências que estão em seu entorno: o contexto social no qual estão inseridos os conselhos e sua cultura cívica (ou não), as estruturas históricas do país que fundamentam essas relações de base social, política e econômica e a forma como se processa a ação coletiva, conforme os contextos e as estruturas.

O papel das pessoas envolvidas associado aos outros dois fatores anteriormente apontados produz reflexos sobre as relações de poder estabelecidas, influindo inclusive sobre a noção (in) exata que temos a respeito de quem representa o Governo e de quem representa a Sociedade Civil no interior dos conselhos. Há pessoas individualmente comprometidas, que podem fazer toda a diferença, mesmo que a direção geral do governo a que estão vinculadas não se interesse muito pela questão.

Essa constatação é significativa na medida em que podemos perceber a existência de teias de comunicação interpessoais e inter-organizacionais que envolvem não apenas as pessoas que se encontram em organizações da Sociedade Civil, como também pessoas que estão no governo. Muitas vezes encontramos pessoas que foram originalmente de movimentos sociais e passaram a compor quadros de governo, o que evidencia que os funcionários estatais podem, freqüentemente, compartilhar os mesmos projetos políticos elaborados por organizações da Sociedade Civil. O oposto também ocorre funcionários públicos que muito embora representem Organizações da Sociedade Civil estando atreladas aos interesses do Governo.

As relações de poder, assim como todas as demais relações humanas, são marcadas pelas expectativas que temos uns a respeito dos outros, isso não é diferente no caso dos conselhos e também ressaltamos este aspecto anteriormente. Nossa disposição na relação com o outro tem a ver diretamente com o reconhecimento que

fazemos do outro. Por isso os projetos políticos é que orientam nossa ação, justamente, porque é deste lugar que identificamos e observamos o outro. É a partir deste lugar que estabelecemos a relação, que percebemos as dificuldades e as possibilidades que se dão nestes encontros de seres humanos, sociais e políticos, com interesses ora convergentes, ora divergentes, por vezes individuais e em outras vezes coletivo.

Vamos tratar brevemente dos entraves encontrados no interior dos conselhos para o exercício do diálogo e para o compartilhamento de poder. Partimos do princípio de que não há lógica em imaginar que alguém, neste caso o Governo, deseje "perder" poder e neste sentido compartilhar é "abrir mão". Isso seria mesmo ilógico, especialmente tratando-se de um Estado com forte tradição autoritária, elitista, concentradora e centralizadora, como é o nosso caso. Assim, passamos a observar toda a sorte de artifícios utilizados pelo Estado para fazer com o que os conselhos, enquanto canais de participação, idealizados para compartilhar poder, não funcionem.

Podemos começar realçando a burocracia estatal, o despreparo e a falta de sensibilidade por parte do Estado, a tentativa de controle da agenda, a não concessão de infra-estrutura para funcionamento dos conselhos, a inacessibilidade às informações, a ausência sistemática as discussões, as tentativas de "tecnização" dos debates com a finalidade de despolitizá-los, entre outros.

Segundo os dados coletados durante a pesquisa de campo, os Governos além de indicar seus representantes para compor os conselhos, ainda conseguiram interferir na escolha de 23% dos conselheiros que representam a Sociedade Civil. Este é o primeiro, mas não o único golpe sofrido pela paridade proposta para a constituição dos conselhos. Além disso, 52% dos conselheiros afirmam que os procedimentos para proposição de pauta e definição da agenda são restritos ao presidente, ao secretário e à comissão executiva.

A maioria dos conselheiros relata a dificuldade em ter acesso a informações dos órgãos municipais, sobretudo aquelas vinculadas ao recurso público. A disponibilização de dados quando ocorre é de forma morosa, incompleta, inconsistente e muitas vezes ininteligível. Assim como os conselheiros, enfrentamos muita resistência das Secretárias Municipais em fornecer dados sobre os orçamentos municipais e Fundos Públicos da Infância e Juventude, no decorrer desta pesquisa. Em muitos municípios até o presente momento não conseguimos ter nosso requerimento atendido.

O que é extremamente desafiador para a gestão democrática das políticas públicas. Os conselheiros acabam dispondo de um tempo enorme, envidando esforços, para obter informações que deveriam ser facilmente acessadas dado o seu caráter público.

Outra dificuldade enfrentada pela grande maioria dos conselhos é a falta de infra-estrutura para seu funcionamento. Dos conselhos pesquisados apenas um tem sede própria, há um segundo que funciona num prédio cedido pela prefeitura e em péssimo estado de conservação, três funcionam em uma sala nas dependências das respectivas Secretarias de Assistência Social e ainda um último que possui uma sala apenas para realização de reuniões no espaço da prefeitura, onde não é possível sequer deixar arquivados os documentos do conselho, por não haver nem ao menos um armário para arquivo.

Apenas dois possuem internet com banda larga, outros dois não possuem nem computador e nem todos os que possuem computador contam também com uma impressora. Somente um dos conselhos tem veículo à disposição. E quatro têm funcionários a sua disposição. Nos dois casos em que não há nenhum funcionário designado para atuar nos conselhos, são os próprios conselheiros que preparam os ofícios, arquivam em suas residências os documentos, preparam suas correspondências etc.

O controle da agenda também é um artifício muito aproveitado pelos representantes do governo que reduzem as discussões em torno do que sejam os "assuntos relevantes" adotando uma posição unilateral dos interesses temáticos do Estado, valendo se da prerrogativa concedida por alguns regimentos internos que permitem ao presidente, ou pessoa por ele indicada, a elaboração da pauta. Por vezes, causando também uma dificuldade para os conselheiros em acompanhar o desenrolar dos assuntos apresentados no conselho.

Por fim, a recusa do Estado em partilhar o poder de decisão pode ser percebida nas reiteradas tentativas de esvaziamento do conselho. O cotidiano retratado nas atas das reuniões é muito clara a utilização desta estratégia para enfraquecer os conselhos em diversos municípios. Os atrasos são constantes, as ausências também. Isto como forma de boicotar o andamento dos trabalhos.

Algumas vezes o debate em torno da natureza deliberativa dos conselhos temse traduzido em estratégias, mais ou menos conscientes, de esvaziamento da "radicalidade da partilha de poder".

De fato, em alguns casos, um conselho bem-sucedido pode não ter sua ação diretamente relacionada à deliberação ("induzir o Estado a ação"), mas ao controle social do Estado (no sentindo fiscalizatório), que visa "impedir o Estado de transgredir"), ou à problematização das demandas, ou a um misto dessas duas características. Conselhos com baixa capacidade deliberativa podem ser fortes no controle da aplicação dos recursos orçamentários ou na execução dos programas e projetos.

Observamos que alguns municípios isso é absolutamente verdadeiro. Há municípios onde o Gestor Municipal solicita o parecer dos conselhos antes de implantar ou implementar políticas ou assinar convênios para execução de projetos e programas. Existe ainda uma sistemática para monitoramento dos programas e projetos desenvolvidos tanto por ONGs quanto pelo Governo em pelo menos metade dos municípios pesquisados.

Num país onde as denúncias de corrupção e o desvio do dinheiro público se sucedem num ritmo alucinante, as possibilidades de sucesso das políticas dependem, e muito, do olhar atento da sociedade sobre o destino do dinheiro público. Contudo, esse reconhecimento não pode nos levar a negligenciar a relevância da deliberação enquanto um preceito legal profundamente impactante, no sentido da "partilha do poder". É esta prerrogativa que torna os conselhos arranjos institucionais profundamente inovadores no sentido da reforma democrática do Estado.

Tabela 7 – Deliberações publicadas em Diário Oficial

Fonte: Dados da pesquisa empírica.

A fragilidade deliberativa vem acompanhada por uma tendência que indica uma atuação um pouco mais efetiva no controle social do Estado, ou seja, os conselhos parecem estar atualmente mais capacitados para "impedir o Estado de transgredir", do que "induzi-lo a agir", investindo suas energias mais no controle das prestações de contas e dos serviços prestados pelo Estado, do que na formulação de políticas.

Essa fragilidade deliberativa dos conselhos se reflete e se reforça também no problema da gestão e controle dos fundos. A obrigatoriedade legal da existência dos fundos nacionais, estaduais e municipais relaciona-se à estratégia de descentralização, numa tentativa não apenas de promover o processo de descentralização financeira, mas instituir mecanismos de controle na aplicação do dinheiro público, uma vez que cabe aos conselhos a administração dos fundos. Por meio dos fundos, e sob o olhar atento da sociedade, dar-se-ia o repasse dos recursos federais para estados e municípios e destes para entidades prestadoras de serviço.

A questão do orçamento é crucial e constitui um dos maiores desafios para o Conselho, que precisa fazer avançar sua interlocução com outras esferas de poder, sobretudo com o Legislativo. A criação de mecanismos de articulação política com parlamentares progressistas — que se têm insurgido contra as práticas de 'carimbo' das verbas públicas — é uma estratégia política fundamental para enfrentar a cultura política clientelista presente no universo da assistência social. Nesse quadro, é primordial a adoção de instrumentos

publicizadores, que dêem visibilidade ao debate sobre o fundo público, o que envolve, também, a interlocução sistemática com a esfera judiciária, por meio de uma atuação mais articulada com o Ministério Público (Raichelis, 1998:195).

3.4 Possibilidades da atuação dos conselhos

3.4.1 Legitimazação de um espaço público e dialógico

O surgimento dos conselhos continua a suscitar diversos questionamentos quanto a sua viabilidade e eficácia. Diversos atores sociais e estudiosos se posicionam ceticamente diante da possibilidade de efetivo funcionamento e sua capacidade para deliberar e ampliar a participação. Outros acolheram com grande expectativa, considerando tal inovação uma conquista, a possibilidade de implementar um promissor de alargamento da base democrática do Estado.

Os conselhos, segundo dados de pesquisa³¹ executada pela USP (Universidade de São Paulo) e encomendada pela SEDH (Secretaria Especial dos Direitos Humanos), apontam que quase 90% dos municípios brasileiros contam com conselhos tutelares e dos direitos. No Sudeste 60% sempre funcionaram regularmente, isto é, sem nenhum período de interrupção. Esses dados são muito positivos e significam, sem dúvida alguma, um avanço significativo. Todavia, não há apenas conquistas. Como abordamos anteriormente são inúmeros os desafios.

Há uma série de constrangimentos à efetividade da prática dialógica como forma de resolução de conflitos presentes nas relações entre Sociedade Civil e Governo no interior dos conselhos, onde se evidenciam as resistências. É desafiador manter o diálogo quando um dos interlocutores se recusa a dialogar. Para dar conta desse desafio os representantes da Sociedade Civil precisam estar politicamente qualificados para pensar que estratégias são possíveis, eficazes e democráticas e podem ser utilizadas para induzir o Estado ao diálogo. Desafios que se apresentam de

_

³¹ Acessível em:

http://www.presidencia.gov.br/estruturapresidencia/sedh/noticias/ultimasnovicias19/12/2007.

forma variada dada a especificidade do contexto do qual emergem e assim também se apresentam as respostas.

Enquanto canais de participação institucionalizados, muito embora, precisem superar todos os constrangimentos que lhe são impostos para cumprir sua finalidade última de aprimorar a democracia e a gestão de recursos públicos, os conselhos, devem ser vistos como um esforço válido por legitimar a existência de um espaço público e dialógico no qual as políticas sociais e as relações de poder sejam ao menos problematizadas.

Quando as pessoas se envolvem num diálogo, são levadas a refletir, a se concentrar, a levar em conta as alternativas a prestar muita atenção às definições e as significações, a reconhecer alternativas nas quais não havia pensado anteriormente e, em geral, realizar um grande número de atividades mentais as quais não teria desenvolvido se a conversação não tivesse ocorrido. Neste sentido os conselhos têm cumprido sua "função pedagógica", ainda que precisem avançar muito no cumprimento de sua "função política".

3.4.2 Qualificação política

Hipoteticamente a falta de qualificação política ocupa lugar de destaque no campo das possibilidades de atuação dos CMDCAs e vimos enfatizando isso em desde o início deste trabalho. Isto porque havia uma suspeita inicial de que a qualificação política dos conselheiros é primordial para o equilíbrio das relações entre Governo e Sociedade Civil nos conselhos. Este é um elemento capaz de estabelecer o equilíbrio da paridade para além do seu aspecto numérico.

Tabela 3 – Esquematização das Hipóteses de Trabalho

Hipótese	Variáveis	Variáveis	Indicadores	Fontes	Período
1. A participação por meio dos conselhos paritários tem contribuído para o maior controle social sobre a atuação do Poder Executivo local	dependentes Participação	independentes Nº de conselhos em efetivo funcionamento	* Nº de conselhos legalmente criados * Nº de conselhos em funcionamento, com reuniões ordinárias regulares * Nº de participantes de cada reunião * Nº de participantes representantes do governo * Nº de participantes representando a sociedade civil * Atas das reuniões * Nº de conselhos com sede própria * Nº de conselhos com dotação orçamentária * Nº de deliberações sobre os fundos específicos	* Conselhos	1990 a 2005
2. A "qualificação" da sociedade civil para	Controle social Qualificação	Acesso dos conselhos aos orçamentos públicos Relação entre os conselhos com funcionamento	* Nº de proposições dos conselhos por meio de resoluções sobre dotação orçamentária * Volume de recursos destinados a políticas sociais no orçamento público * Percentual de gastos efetivados na execução do orçamento público *Nº de fóruns da sociedade civil organizada *Grau de	* Prefeitura, através das secretarias de planejamento e fazenda * Conselhos *Conselheiro s	1990 a 2005 1990 a 2005
participar dos conselhos é fator fundamental para o equilíbrio na correlação de forças		efetivo e a qualificação de seus membros	escolaridade dos conselheiros *Nº de conselhos que contam com assessoria técnica *Nº de conselheiros filiados a partidos políticos	*Convênios para assessoria técnica	

Os dados da pesquisa no que tange a escolaridade mostram uma diferença de perfil entre os conselheiros da RMRJ e a RNNF. Enquanto 62% dos conselheiros da RMRJ tem alta escolaridade (curso superior completo ou incompleto) esse número não passa dos 48,2% na RNNF. Por outro lado, as diferenças de escolaridade entre os representantes governamentais e não governamentais que na RMRJ é expressiva, 51% da sociedade civil tem alta escolaridade, no mesmo nível encontram-se 81% dos representantes do setor governamental; no caso da RNNF não existe esse desnível entre os setores governamental e não governamental.

Outra particularidade da formação dos conselheiros da RNNF é a concentração de profissionais das áreas de serviço social, psicologia e pedagogia. Justamente as áreas que compõem as equipes multidisciplinares que comumente trabalham em instituições de atendimento direto a crianças e adolescentes. Chama atenção este dado porque no s leva a crer que há aqui uma tendência a despolitizar a participação.

As representações são feitas não por liderenças comunitárias, mas por "profissionais", o que acaba por presumir uma certa "especialidade" na participação. A natureza do vínculo que estes representantes possuem com as instituições que representam também é muito frágil. Os conselheiros tem pouco respaldo e não há acompanhamento de suas ações por parte das entidades que representam.

Os dados acerca da participação sócio-política dos conselheiros e o acesso a informação trazem informações relevantes: 46% dos conselheiros da RNNF tem baixo engajamento político e 44% é filiado a algum partido político. Números compatíveis com os conselheiros da RMRJ, todavia, quando analisamos os dados sobre o acesso a informação percebemos baixíssimo grau de informação dos conselheiros da RNNF. Enquanto 96% dos conselheiros da RMRJ utilizam jornais como meio de informação sobre os acontecimentos em geral na RNNF esse número despenca para 7,4%. O meio de informação utilizado por 37% dos conselheiros é a conversa com amigos.

No entanto, muito embora, os números revelem um baixo grau de informação dos conselheiros também é possível notar que eles têm clareza a respeito das atribuições dos conselhos, das funções de conselheiro e de suas debilidades para exercê-las. Isto os impele a buscar capacitação. No último ano 81,5% deles participou de algum tipo de atividade de formação.

Quando nos referimos a qualificação é necessário explicitar que nos referimos especificamente a qualificação política. Afinal, os números mostram que um número significativo de conselheiros tem alto grau de escolaridade o que não significa alto grau de qualificação política. Até porque se considerassemos como indispensável a escolaridade para participação estariamos assumindo como premissa uma concepção elitista de participação que não converge com nossa leitura a esse respeito.

A qualificação política a qual nos reportamos considera sobretudo que os sujeitos:

- ✓ Conhecem as estruturas historicamente constituídas;
- ✓ Percebem a complexidade das relações de poder da qual são parte integrante;
- ✓ Compreendem a importância do reconhecimento dos elementos de poder em jogo;
- ✓ Identificam a existência de interesses hostis e distintos no trajeto que pretende alcançar o interesse comum;
- ✓ Combinam capacidade de interlocução e liderança;
- ✓ Atentam para a relevância do acesso a informação no processo decisório.

Especialmente na RNNF onde a discrepância entre a qualificação dos conselheiros governamentais e não-governamentais é praticamente inexistente, investir na qualificação da Sociedade Civil parece ser estratégico para construir novas formas de induzir o Estado ao diálogo.

3.4.3 Empoderamento

A realidade é construída a partir da existência das coisas, da difusão de idéias, da criação de opinião, do sentido que o homem confere a sua existência; é a construção da vida cotidiana que constitui a realidade social. As relações que se estabelecem na sociedade são relações de poder, e o poder é exercido em diversas esferas através da capacidade de agir para alcançar objetivos e interesses que dão sentido à existência humana. Nesta perspectiva, o poder se caracteriza enquanto um

fenômeno social que é estabelecido tanto por instituições, como pelas relações entre os indivíduos em seu cotidiano.

Para exercer o poder os homens se utilizam de diversos recursos, ou seja, meios que possibilitem alcançar interesses e objetivos que dêem sentido a sua existência. Há, portanto, uma relação direta entre os recursos que acumulam e o aumento do poder. O tipo de recurso varia de acordo com a forma de poder exercido. O poder econômico, por exemplo, exige dos indivíduos o acúmulo de recursos materiais e financeiros. Já o poder político, o recurso que o determina é a autoridade, cuja maior expressão, em nossa sociedade, é o Estado.

Há ainda os poderes coercitivo e o simbólico. O primeiro, como o próprio termo explica, refere-se à coerção, cujo recurso é a aplicação da força. Por fim o poder simbólico, este mais complexo, pois, se apresenta como característica fundamental da vida social, articulado a partir das interações entre indivíduos e grupos. A compreensão, a clareza e o domínio deste poder podem levar os indivíduos a intervir no curso dos acontecimentos.

Esses poderes se articulam e se inter-relacionam de diversas formas e em diversos níveis, mas essas relações são, em grande medida, determinadas pelos interesses econômicos vigentes e pelos diversos modos de produzir riqueza.

Os indivíduos encontram-se diariamente em atividades de expressão de si mesmos ou interpretando expressões utilizadas por outros. É na interação com os outros que há troca de informação com conteúdos simbólicos. A comunicação e o conhecimento são elementos essenciais para que o indivíduo tenha condição de tomar alguma decisão e de agir em seu próprio benefício e do bem comum, sejam, portanto, empoderados.

O empoderamento acontece na medida em que se conquista e se distribui entre muitos o poder de realizar ações. Porém não é a mera realização de tarefas que define o empoderamento e sim a ação conectada a um senso de responsabilidade pelo trabalho, pela aquisição de conhecimento e pela capacidade de <u>produzir mudanças</u> a partir dele.

Conforme a noção de empoderamento aqui trabalhada e com base nas respostas dos conselheiros quando questionados sobre a importância dos conselhos e da participação popular, permitem afirmar que a criação e o funcionamento dos

conselhos promovem em certa medida o empoderamento de novos segmentos sociais pela divisão de responsabilidades, socialização sistemática de informação e democratização do processo de tomada de decisões. Esse mecanismo se caracteriza como um princípio para se conseguir o empoderamento.

3.4.4 Articulação regional

O ECA constitui inegavelmente um dos mais importantes mecanismos de formação de redes para a área da infância e juventude no campo legal, pois inova ao prever a construção de um sistema de garantia de direitos, promotor de ações integradas e articuladas para preservação dos direitos da criança e do adolescente.

Em seu artigo 86 dispõe: "A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."

Institucionalizados pelo ECA, os CMDCAs constituem-se formas alternativas de gestão das políticas sociais; espaços, em princípio, plurais por sua composição paritária com representações do governo e da sociedade civil; *locus* privilegiado para a articulação dos demais atores do sistema de garantia de direitos nas frentes de combate à violência e maus-tratos contra a infância e adolescência.

Tendo em vista a complexidade da ação coletiva, a urgência de problematizar a participação institucionalizada via conselhos, os limites e as possibilidades que os envolvem, passaremos a definição do que seja o nosso entendimento sobre redes sociais e sobre a forma com que a articulação regional pode constituir um importante instrumento de potencialização dos conselhos na RNNF.

Redes de relações são inerentes às atividades humanas. Se pensarmos no nosso cotidiano, com o fogo nas relações que sustetam nossas rotinas, veremos emergir conjuntos de redes. Redes que marcam nossa vida escolar, profissional, afetiva (redes de parentesco, de amizade...), ou seja, todas as nossas atividades dão origem às redes de relações. São redes espontâneas, que derivam da sociabilidade humana. Fazem parte do nosso cotidiano apesar de nem sempre nos darmos conta. Isso porque não costumamos focar nosso olhar sobre elas, vendo-as como um sistema vivo e dinâmico, mas são elas que dão sustentação às novas vidas e a produzem diariamente.

O que diferencia as redes sociais das redes espontâneas é a intencionalidade nos relacionamentos, os objetivos comuns conscientes, explicitados e compartilhados.

As redes sociais emergem nos últimos anos como um padrão organizacional capaz de expressar, em seu arranjo de relações, as idéias políticas e econômicas inovadoras, nascidas do desejo de resolver problemas atuais. Representam um grau de complexidade política de uma determinada comunidade ou grupo e não podem ser criadas artificialmente, pois emergem de processos culturais e políticos. Manifestam um desejo coletivo de inovar na forma de organização política e revelam a existência de problemas que não conseguem ser resolvidos com as antigas estruturas e formas de gestão.

Em face da complexidade da ação coletiva e da participação social e da perspectiva de formação de redes sociais capazes, *a priori*, de abarcar a multiplicidade de variáveis que circundam a questão por constituir resposta igualmente complexa, chegamos ao entendimento que o caminho inicialmente trilhado pelos conselhos de fomentar a articulação regional é altamente desejável. Entendemos como extremamente favorável o movimento da Sociedade Civil na RNNF por articular a implementação do Fórum Regional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Norte/Noroeste Fluminense como forma de fortalecer e qualificar a ação da Sociedade Civil.

Considerações Finais

Na leitura de Antônio Carlos Gomes da Costa, citado por Türck (2001), o ECA pode ser considerado um salto triplo. O primeiro pulo seriam as mudanças no panorama legal; o segundo seria o chamado reordenamento institucional; e o terceiro pulo seria o desafio de mudar a maneira de ver, de entender e agir das pessoas.

Com base na analogia de Costa poderíamos entender que o primeiro pulo foi dado com vigor. Do ponto de vista legal, o avanço é bastante consistente. O segundo pulo está em curso e as inferências narradas nesta dissertação pretendem ilustrar isso.

No Brasil inteiro as práticas inovadoras se multiplicam e oferecem novos caminhos. Alguns muito promissores e profícuos; outros nem tanto. Outros, ainda, servem como fonte de inquietações e berço de novas questões. O terceiro pulo nos parece o maior de todos os desafios, certamente por ser o mais profundo. Alterar a maneira de ver, de entender e agir das pessoas não é tarefa simples. Ao contrário, tais tarefas poderiam ser classificadas, parafraseando Freud, como "tarefas impossíveis", dada sua complexidade. Contudo, não queremos deixar a impressão de desacreditarmos das possibilidades de ação dos conselhos. Antes disso, assumir esta como <u>uma das estratégias</u> consistentes para dar conta deste terceiro pulo sem perder de vista suas inúmeras limitações.

O título desta dissertação traz um condicionamento que leva ao leitor em um primeiro momento a deduzir a presença de um certo pessimismo em relação aos conselhos de que trata a pesquisa, ou seja, em relação aos CMDCA da RNNF, todavia, não é esta a intenção do trabalho.

A investigação empreendida teve o firme propósito de verificar empiricamente a realidade onde operam os conselhos desta região, o perfil dos conselheiros e as condições dadas para o funcionamento dos mesmos. E não havendo a priori uma orientação pessimista sobre a ação destes conselhos a partir da observação do campo e análise dos dados observados, evitar certo romantismo ao tratar o tema.

O funcionamento dos conselhos clarifica nossas deficiências e vivifica nossas potencialidades e virtudes cívicas, além disso, eles podem se constituir instrumentos de aprofundamento da democracia proporcionando mudanças no contexto social e na

dinâmica política facilitando, *a priori*, a um modelo de gestão democrática das políticas públicas.

Por que estamos falando tanto de conselho hoje? A gente está falando dos conselhos porque hoje é esse o modelo que foi forjado por nós, foi o que a gente conseguiu acumular dentro de um processo histórico, tem toda uma história que leva a isso. Ele vai ser o modelo definitivo? Eu acho que não! Pode ser que daqui a cinco anos surjam outras formas de participação, e pode ser também que a gente avalie que não vale mais a pena esse espaço, que a experiência mostre que ele tem mais limites que possibilidade (conselheiro não-governamental do CNAS, em Raichelis, 1998:179).

Certamente como bem concluiu o conselheiro acima mencionado, entrevistado por Raichelis (1998) os conselhos estão em evidência por se constituírem uma alternativa possível no campo das tentativas necessárias, são fruto de um processo histórico intimamente imbricado em contexto sociais que guardam semelhanças e também diferenças.

Ao refletir sobre este modelo determinado buscamos examinar a ação coletiva e os seus dilemas, no âmbito das relações entre Estado e Sociedade em nível local concebendo este como o nó do processo de aprofundamento da democracia em nosso país.

Ao iniciarmos este trabalho tínhamos duas hipóteses a serem testadas. A primeira que dizia respeito à essencialidade da qualificação política dos conselheiros representantes das organizações não-governamentais como forma de equilibrar a correlação de forças entre Governo e Sociedade Civil Organizada no interior dos conselhos. Após a revisão de literatura e a realização do trabalho de campo não nos parece equivocado concluir que acertamos ao condicionar o equilíbrio das forças no interior dos conselhos a qualificação política, no entanto, constatamos que a distância entre os representantes do governo e os representantes das organizações não-governamentais no que tange a qualificação política é muito pequena.

A nossa segunda hipótese era que a participação por meio dos conselhos paritários esteja contribuindo para o maior controle social sobre a atuação do poder executivo local. Neste sentido ficou evidente a enorme limitação dos conselhos em operacionalizar o dispositivo legal que o legitima no campo jurídico para fiscalizar a gestão dos recursos públicos. Limitação evidenciada na dificuldade de acesso a informações que deveriam ser de domínio público e na falta de capacitação para entender o orçamento público.

No entanto, ainda que extremamente limitados em suas funções de fiscalizador do executivo local pelas dificuldades mencionadas, os conselhos tem tido êxito em tornar a sociedade mais atenta ao destino do dinheiro público.

A despeito dos limites impostos pela dificuldade colocada na construção de um espaço paritário e plural; dos possíveis efeitos negativos de se institucionalizar a participação; sob o que pesem os questionamentos a representatividade no interior dos conselhos; do imenso desafio que caracteriza a articulação regional; dos inúmeros entraves ao diálogo e ao romantismo que sustenta a idéia de radicalizar o compartilhamento do poder num país como o nosso; e da baixa capacidade deliberativa demonstrada pelos conselhos; reconhecemos as relevantes possibilidades de contribuição que estes conselhos tem a oferecer ao aprofundamento do processo democrático.

Quando as pessoas se envolvem num diálogo, são levadas a refletir, a se concentrar a levar em conta as alternativas a prestar muita atenção às definições e as significações, a reconhecer alternativas nas quais não havia pensado anteriormente e, em geral, realizar um grande número de atividades mentais as quais não teria desenvolvido se a conversação não tivesse ocorrido. Neste sentido os conselhos têm cumprindo uma importante "função pedagógica". Elemento essencial para a fomentação de capital social tão necessária, considerados os contextos em que atuam os conselhos estudados.

Os conselhos são também promotores do empoderamento de novos segmentos sociais pela divisão de responsabilidades, socialização sistemática de informação e democratização do processo de tomada de decisões. Numa concepção de poder como algo que se exerce também através do jogo entre os agentes sociais.

Outro aspecto que nos é particularmente caro e que não pode ser em hipótese alguma negligenciado é o do entrelaçamento, necessário, entre o mundo acadêmico e as experiências empíricas. Esse diálogo é imprescindível. Não é possível imaginar que haja algum sentido em produzir conhecimento sem que este gere mudanças significativas na vida das pessoas e contribua para que a humanidade enfrente suas debilidades. Assim como é impossível imaginar que sejamos capazes de abdicar das teorias produzidas na academia para analisar as muitas situações do nosso cotidiano. Afinal, essas teorias nos permitem uma compreensão menos ingênua das ações que implementamos.

Na região investigada é fragrante o distanciamento entre o mundo acadêmico e as experiências de participação em curso através dos conselhos municipais, quer pela parca produção acadêmica a este respeito quer pela ausência de iniciativas de parceria e capacitação oferecida pelas universidades aos conselheiros municipais. Diferentemente do que pode ser visto na RMRJ.

Todavia, concluindo esta dissertação, gostaríamos de deixar expresso um pensamento de Soares (1993) que converge com nossa leitura no que tange ao nosso principal desafio, o de mudar a maneira de ver e agir das pessoas:

[...] o pessimismo da razão não deve desautorizar o otimismo da vontade, ainda que seja apenas para que a fortuna se cumpra de modo virtuoso: para que possamos viver com a disposição cívica que somente a esperança propicia. E para que possamos formular juízos mais justos quando observamos a realidade [...] (Soares, 1993)

Referências

ARIÈS, Philippe. História Social da Criança e da Família. Rio de Janeiro: LTC, 1978.

ARRETCHE, Marta T. S. **Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº31, ano 11, junho / 1996, p. 44 − 66.

AZEVEDO, Sérgio e MARES GUIA, Virgínia Rennó de. **Texto preparado para alunos** de graduação do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do **Norte Fluminense**. Campos dos Goytacazes, 2002.

BRASIL. Constituição Federal. Brasília, 1988.
Decreto nº 17.943. Rio de Janeiro, 12/10/1927.
Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, 13/07/1990.
Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, 07/12/1993.
Lei Orgânica da Saúde. Brasília, 19/09/90.
Lei nº 8.242. Brasília, 12/10/1991.
Lei nº 8.642. Brasília, 1993.
Lei Complementar nº 101. Brasília, 04/05/2000.
Lei Municipal nº 2.117. Santo Antônio de Pádua, 18/12/1990.
Lei Municipal nº 5.145. Campos dos Goytacazes, 28/12/1990.

Lei Municipal nº 7.803. Campos dos Goytacazes, 07/04/2006.
Lei Municipal nº 31. Itaperuna, 01/07/1991.
Lei Municipal nº 36. Itaperuna, 01/12/1996.
Lei Municipal nº 429. Miracema, 20/04/1992.
Lei Municipal nº 909. Miracema, 16/07/2002.
Lei Municipal nº 22. São Francisco do Itabapoana, 05/12/1997.
Resolução nº 02. Rio de Janeiro, CEDCA, 2002.
CABRAL, Edson Araújo (org). Sistema de Garantia de Direitos – Um caminho para a Proteção Integral. Recife, Cendhec, 1999.
CARVALHO, Ailton Mota de e Totti, Maria Eugênia Ferreira (org). Formação Histórica e Econômica do Norte Fluminense. Rio de Janeiro, Garamond, 2007.
CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. Rio de Janeiro, Dados, vol. 40, no. 2, 1997.
Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.
CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede: a era da informação, economia, sociedade e cultura. São Paulo, Paz e Terra, 1999.
COMUNIDADE SOLIDÁRIA, IBAM e IPEA (orgs). Conselhos municipais e políticas

sociais. Rio de Janeiro, 1997.

COSTA, Antonio Carlos Gomes. **De menor a cidadão**: **notas para uma historia do novo direito da infância e da juventude no Brasil.** Brasília, Ministério da Ação Social, 1999.

COHN, A. Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, J. A. e CACCIA-BAVA, Sílvio (orgs). Os desafios da gestão municipal democrática. São Paulo, Cortez, 1998.

DA CRUZ, José Luís Vianna. **Origem, natureza e persistência das desigualdades sociais no norte fluminense.** In: CARVALHO, Ailton Mota de e Totti, Maria Eugênia Ferreira (org). **Formação Histórica e Econômica do Norte Fluminense.** Rio de Janeiro, Garamond, 2007.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil (org). São Paulo, Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. "¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?" In: DANIEL Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

DRAIBE, Sônia Maria. **A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais.** Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), Cadernos de Pesquisa, nº 35, 1998.

DINIZ, Andréa e CUNHA, José Ricardo (orgs). **Visualizando a política de atendimento à criança e ao adolescente.** Rio de Janeiro, Litteris Ed: KroArt: Fundação Bento Rubião, 1998.

DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de. (orgs.) **Reforma do Estado e Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas.** Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1997.

FARIA, Teresa Peixoto. **Gênese da rede urbana no Norte e Noroeste Fluminense.** CARVALHO, Ailton Mota de e Totti, Maria Eugênia Ferreira (org). **Formação Histórica e Econômica do Norte Fluminense.** Rio de Janeiro, Garamond, 2007.

FORTES, A. **Os conselhos de direitos da criança e do adolescente.** Cadernos da Abong, nº 15, julho de 1996.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** 2ª ed. São Paulo, Cortez, 2003.

GOHN. Maria da Glória. *O protagonismo da sociedade civil*: movimentos sociais, **ONGs e redes solidárias.** São Paulo: Cortez, 2005.

LAMONICA, Desiane de Oliveira Rosa. Conselho de Direitos e Conselhos Tutelares. Etnografia de uma experiência de políticas sociais para a infância e adolescência: o caso do município de Campos dos Goytacazes (1990-2003). Campos dos Goytacazes, Dissertação de Mestrado: UENF, 2004.

MANCE, Euclides. A revolução das redes. A colaboração solidária como alternativa pós-capitalista à globalização atual. Petrópolis, Vozes, 2000.

MARCILIO, Maria Luiza. **A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil: 1726-1950.** In: FREITAS, Marcos Cezar de (org) **História Social da infância no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2001. p. 53 – 76.

MILL, John Stuart. **Sobre a Liberdade**. 2ª ed., Petrópolis: Vozes, 1991.

OLSON, Mancur. A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Edusp, 1999.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. **Reestruturação produtiva e regionalização da economia no território fluminense.** [Tese de doutorado] São Paulo, USP, 2003.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília, MH Comunicação, 1995.

PILOTTI, Francisco e RIZZINI, Irene (org.) A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Nino, Editora Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, 1995.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro, FGV, 1995.

RAICHELIS, R. Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática. São Paulo, Cortez, 1998.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social.** São Paulo, Martin Claret, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza (org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 2002.

SANTOS JR, Orlando Alves, RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio (orgs). Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro, Revan/Fase, 2004.

	Cidade,	Cultura	е	Democracia	Participativa:	metodologias	е
experiência	s de educa	ação polít	ica.	Rio de Janeiro,	Fase, 2005.		

SÊDA, Edson. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: a sociedade aprendendo a assumir o comando. Brasília, Unicef, 1995.

A Proteção Integral: Um relato sobre o cumprimento do novo dir	eito da
criança e do adolescente na América Latina. Campinas, SP, Editora Adês, 199	97.

SOARES, L. E. Criminalidade urbana e violência: o Rio de Janeiro no contexto internacional. In: Criminalidade urbana e violência: o Rio de Janeiro e o contexto nacional. Rio de Janeiro, Série Textos de Pesquisa – ISER, 1993.

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

Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. In: FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Monseff & SOUZA, Nelson Rosário (orgs). *Democracia e participação*: os conselhos gestores do Paraná. Curitiba, UFPR, 2004.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. **Democracia na América.** São Paulo, Martins Fontes, 1998.

TÜRCK, Maria da Graça Maurer Gomes. **Rede Interna e Rede Social: o desafio permanente na teia das relações sociais.** Porto Alegre, Tomo Editorial, 2001.

VENÂNCIO, Renato Pinto. **Dossiê Crianças do Brasil.** Revista de História da Biblioteca Nacional. Ano 1, nº 4, out. 2005, p. 18 – 35.

Anexo 1

Perfil dos Conselheiros Municipais Programa de Pós-Graduação Mestrado em Políticas Sociais (UENF)

1. Município
2. Período de exercício do mandato
 3. Instituição que representou no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente 1. Governo
2. Associações Civis 3. Sindicais ou Associações Profisionais 4. Entidades Patronal
4. Exerceu ou exerce cargo comissionado no poder público? 1. Não 2. Sim
5. Se 'Sim', qual?:
1. União 2. Estado 3. Município
6. Se de Entidades Patronais, qual o tipo?
1. Prestador de serviço
2. empresas 3. sindicatos patronais

7. Se de Entidades sindicais, qual o tipo? 1. Sindicatos 2. Associações profissionais 3. funcionalismo 4. outros
 8. Se de associações civis, qual o tipo? 1. Movimento popular 2. Movimento social 3. ONG 4. Assistenciais e filantropicas 5. religiosas 6. instituições de pesquisa
 9. Se de Entidades governamentais, qual o tipo? 1. Secretarias municipais 2. orgãos públicos 3. poder legislativo
10. Sexo 1. Masculino 2. Feminino
11. Idade
12. Escolaridade 1. Sem instrução 2. 1º grau incompleto 3. 1º grau completo 4. 2º grau incompleto 5. 2º grau completo 6. 3º grau incompleto 7. 3º grau completo 8. Pós graduação

13. Está fazendo ou fez curso superior?

1. Não2. Sim
14. Se 'Sim', qual?:
15. Ocupação 1. Está trabalhando 2. Não está trabalhando, mas está procurando emprego 3. Está estudando 4. Aposentado 5. Afazeres domésticos 6. Outro
16. Se 'Outro', qual?:
17. Se trabalha ou está procurando emprego, qual a sua ocupação principal
18. Se está trabalhando, qual a sua situação na ocupação principal? 1. Empregado com carteira assinada 2. Empregado sem carteira assinada 3. Empregado público federal 4. Empregado público estadual 5. Empregado público municipal 6. Empregador 7. Autônomo 8. Outro
19. Se 'Outro ', qual?:
20. Dentre as opções abaixo, assinale qual a faixa que melhor corresponde ao
rendimentos de todas as suas ocupações (em R\$)

1. Até 1 sm 2. Até 2 sm 3. Até 4 sm 4. Até 6 sm 5. Até 10 sm 6. Até 16 sm 7. Até 20 sm 8. Até 30 sm 9. Até 40 sm 10. Mais de 40 sm		
21. Estado Civil 1. Solteiro 2. Casado 3. Vive com companheiro(a) 4. Separado 5. Divorciado 6. Viúvo		
22. Religião 1. Católica Romana 2. Evangélica Tradicional 3. Evangélica Pentecostal 4. Espírita Kardecista 5. Afro-brasileira 6. Oriental 7. Judaica ou Israelita 8. Sem Religião 9. Outra		
23. Se 'Outra ', qual?:		
24. Cor 1. Branca 2. Preta / Negra 3. Parda 4. Amarela 5. Indígena		

25. A decisão de instalar o Conselho Municipal teve como razão:

1. O interesse político do prefeito ou secretário municipal 2. O interesse político de vereadores 3. Pressão da sociedade local 4. A exigência legal do governo Federal / Estadual 5. Outro
Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas (4 no máximo)
26. Se 'Outro', qual?:
 27. Como foi escolhida a sua organização: 1. Pelo prefeito/secretário municipal 2. Em negociação entre sua organização e o poder público municipal 3. Em assembléia, fórum específico ou Conferência Municipal 4. Outro
28. Se 'Outro', qual?:
29. Como foi escolhido o representante da sua organização? 1. Em reunião da direção da sua instituição 2. Pelo presidente da sua instituição 3. Em assembléia da sua entidade 4. Em assembléia ou fórum do setor social que sua organização participa 5. Pelo prefeito /secretário municipal 6. Outro
30. Se 'Outro', qual?
31. Quem propunha a pauta de discussão nas reuniões ordinárias do Conselho: 1. Só o/a secretario(a) municipal responsável pelo Conselho 2. Só o(a) presidente / coordenador do Conselho 3. Só o (a) secretário (a) do Conselho 4. Qualquer membro participante 5. Comissão executiva 6. Outro
32. Se 'Outro', qual?:

33. Em relação ao processo de aprovação das propostas e medidas adotadas pelo
Conselho, no período em que foi conselheiro:
 Todas as medidas e proposições foram aprovadas por consenso Houve posições divergentes e votações em poucas proposições Houve posições divergentes e votações em muitas das proposições Todas as proposições foram aprovadas com posições divergentes e votações
34. No caso de ter havido discordâncias, sobre que assuntos é possível identificar as
divergências mais freqüentes na dinâmica do Conselho?
1. Organização e funcionamento dos conselhos 2. Realização de convêncios 3. Padrão de qualidade dos serviços 4. Pessoais 5. Orçamento e utilização de fundo público 6. Formato dos programas e políticas públicas 7. partidárias 8. outras
Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas
35. Se 'outras', quais?:
36. Era possível identificar grupos de interesses no interior do Conselho que o Sr. (a) participou?
1. Não
2. Sim
37. Se 'Sim', quantos e qual o perfil?:
38. Como o Sr. (a) avalia o grau de comprometimento do governo municipal com as

39. Existiam mecanismos de acompanhamento da execução pela Prefeitura das
deliberações do Conselho?
1. Sim 2. Não
40. Se Sim, quais?
1. Prestação de constas do Secretário(a) municipal 2. Diário Oficial
3. Audiências Públicas
4. Reuniões do prefeito e/ou secretários com as comunidades 5. Outro
Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas
41. Se 'Outro', qual?:
42. O Conselho fazia uso de mecanismos de divulgação das suas decisões para a
sociedade em geral?
O 2. Não
43. Se Sim, quais?
1. Jornal da cidade
2. Boletins/jornais específicos
3. Diário Oficial 4. Panfletos
5. Cartilhas
6. Faixas
7. Rádio
Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas
44. Se 'Outro', qual?:
45. Na sua avaliação o número de deliberações / decisões do Conselho era:
1. Baixo
2. Médio
3. Alto 4. Não respondeu

46. Como o Sr.(a) avalia o impacto do funcionamento do Conselho na gestão da
secretaria municipal à qual está vinculado o Conselho:
1. As deliberações não têm tido influência nas decisões da secretaria 2. As deliberações têm tido pouca influência nas decisões da secretaria 3. As deliberações tem tido média influência nas decisões da secretaria 4. As deliberações têm tido muita influência nas decisões da secretaria 5. Não sabe avaliar
47. As Secretarias Municipais forneciam regularmente informações para a tomada de
decisões dos Conselheiros?
2. Não
48. Se sim, como o Sr.(a) avalia a qualidade das informações oferecidas pelas
secretarias municipais para a tomada de decisões do Conselho?
1. São fundamentais e suficientes para subsidiar a tomada de decisão pelos conselheiros
2. São fundamentais, mas insuficientes para subsidiar a tomada de decisões pelos conselheiros
3. Não ajudam em nada a tomada de decisões pelos conselheiros
4. Não sabe avaliar
49. Além das informações fornecidas pelas secretarias municipais o Sr. (a) buscava
outras fontes de informação para decidir sobre as proposições deliberadas pelo
Conselho:
2. Não
509. Se buscava outras fontes de informações, quais?
1. Outras informações buscadas na prefeitura
2. Secretário(a) municipal
3. Jornais, revistas e rádio
4. A organização que o Sr. (a) representa 5. Entidades de assessoria
6. Amigos dentro do Conselho
7. Fóruns/Conselhos/Secretarias Estaduais ou nacionais
8. Igrejas ou cultos
9. Partido político 10. Nenhuma
11. Outras

Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas (2 no máximo)	
51. Se 'Outras', qual?:	
52. Quais eram os canais utilizados pela sua instituição para discutir e avaliar s atuação nas reuniões do Conselho? 1. Reuniões da direção (ou secretaria) 2. Reuniões/plenárias periódicas com membros/associados da instituição 3. Em plenárias 4. Nenhum 5. Outros	sua
Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas (4 no máximo)	
53. Se 'Outros', qual?:	
54. No decorrer do mandato o Sr.(a) participou de qual destas atividade de formedestinada à sua atuação no Conselho Municipal? 1. Seminários 2. Cursos de capacitação 3. Oficinas 4. Não participou de nenhuma atividade de formação 5. Outras Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas (4 no máximo)	nação
55. Se 'Outras', qual?:	
56. Se participou de alguma atividade de formação, quem promoveu a atividad 1. Prefeitura 2. Entidade de assessoria 3. Igreja ou culto 4. Partido político 5. Associação de bairros 6. Sindicatos 7. Conselho Municipal 8. Outro Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas (7 no máximo)	e?

57. Se 'Outro', qual?:

63. Era filiado a algum partido político?

1. Sim2. Não
64. Se sim, qual? 1. PFL 2. PL 3. PMDB 4. PMN 5. PPB 6. PRN 7. PRONA 8. PRP 9. PC do B 10. PDT 11. PPS 12. PSC 13. PSD 14. PSDB 15. PTB 16. PSB 17. PT 18. PV 19. PCB 20. PT do B 21. outros
65. Se não era filiado, sentia simpatia por algum partido político? 1. Não 2. Não sabe 3. Sim 66. Sentia simpatia, por qual partido?

∩ 1. PFL	
3. PMDB	
4. PMN	
5. PPB	
6. PRN	
7. PRONA	
8. PRP	
9. PC do B	
10. PDT	
11. PPS	
12. PSC	
13. PSD	
14. PSDB	
15. PTB	
16. PSB	
17. PT	
18. PV	
19. PCB	
20. PT do B	
21. outros	
67. De que atividade participa frequentemente no partido político?	
1. Reuniões periódicas	
1. Reuniões periódicas 2. Convenções	
1. Reuniões periódicas 2. Convenções 3. Manifestações políticas	
1. Reuniões periódicas 2. Convenções	
2. Convenções 3. Manifestações políticas	1
1. Reuniões periódicas 2. Convenções 3. Manifestações políticas 4. Nenhuma atividade)
1. Reuniões periódicas 2. Convenções 3. Manifestações políticas 4. Nenhuma atividade Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas (3 no máximo))
1. Reuniões periódicas 2. Convenções 3. Manifestações políticas 4. Nenhuma atividade Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas (3 no máximo) 68. Já foi candidato a algum cargo eletivo?)
1. Reuniões periódicas 2. Convenções 3. Manifestações políticas 4. Nenhuma atividade Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas (3 no máximo) 68. Já foi candidato a algum cargo eletivo? 1. Sim)
1. Reuniões periódicas 2. Convenções 3. Manifestações políticas 4. Nenhuma atividade Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas (3 no máximo) 68. Já foi candidato a algum cargo eletivo? 1. Sim 2. Não)
1. Reuniões periódicas 2. Convenções 3. Manifestações políticas 4. Nenhuma atividade Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas (3 no máximo) 68. Já foi candidato a algum cargo eletivo? 1. Sim 2. Não)
1. Reuniões periódicas 2. Convenções 3. Manifestações políticas 4. Nenhuma atividade Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas (3 no máximo) 68. Já foi candidato a algum cargo eletivo? 1. Sim 2. Não 69. Se já foi candidato, para qual cargo?)
1. Reuniões periódicas 2. Convenções 3. Manifestações políticas 4. Nenhuma atividade Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas (3 no máximo) 68. Já foi candidato a algum cargo eletivo? 1. Sim 2. Não 69. Se já foi candidato, para qual cargo? 1. Vereador)
1. Reuniões periódicas 2. Convenções 3. Manifestações políticas 4. Nenhuma atividade Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas (3 no máximo) 68. Já foi candidato a algum cargo eletivo? 1. Sim 2. Não 69. Se já foi candidato, para qual cargo? 1. Vereador 2. Prefeito	ı
1. Reuniões periódicas 2. Convenções 3. Manifestações políticas 4. Nenhuma atividade Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas (3 no máximo) 68. Já foi candidato a algum cargo eletivo? 1. Sim 2. Não 69. Se já foi candidato, para qual cargo? 1. Vereador 2. Prefeito 3. Deputado Estadual	1
1. Reuniões periódicas 2. Convenções 3. Manifestações políticas 4. Nenhuma atividade Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas (3 no máximo) 68. Já foi candidato a algum cargo eletivo? 1. Sim 2. Não 69. Se já foi candidato, para qual cargo? 1. Vereador 2. Prefeito 3. Deputado Estadual 4. Governador	

Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas (4 no máximo)

70. Se 'Outro', qual?:
71. Nas eleições, quais as fontes de informação para decidir o seu voto? 1. Amigos ou parentes 2. Chefe ou patrão 3. Igrejas ou cultos 4. Sindicatos ou associações 5. Jornais ou revistas 6. Televisão 7. Rádio
8. Nenhuma delas
Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas (2 no máximo) 72. Em uma eleição, o importante é votar: 1. No partido
2. No candidato 3. Em ambos 4. Não sabe
73. Quais as principais maneiras que utiliza para informar sobre os acontecimentos
políticos em geral? 1. Conversa com amigos ou parentes 2. Televisão 3. Rádio 4. Jornais 5. Revistas 6. Nenhuma/não sabe
Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas (2 no máximo)
74. No último ano, em quais das atividades tomou parte? 1. Listas ou abaixo-assinados 2. Manifestações de protesto 3. Trabalho voluntário para associações 4. Reuniões de grupos locais 5. Greves 6. Nenhuma delas Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas (5 no máximo)

75. Na sua opinião, os seus interesses são melhor defendidos por: 1. Políticos 2. Presidente da república 3. Juizes 4. Sindicatos 5. Associações profissionais 6. Associações de bairro 7. Igrejas ou cultos religiosos 8. Nenhum deles Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas (2 no máximo)
76. Na sua opinião, qual a importância dos Conselhos Municipais?
77. Na sua opinião, qual a importância da participação popular?
78. Na sua opinião, quais os principais bloqueios no funcionamento do Conselho do
qual o Sr.(a) participou? 1. Falta de capacitação dos membros do Conselho 2. Não cumprimento das decisões pelo Poder Executivo 3. Falta de representatividade 4. Falta de informação 5. Ausência de diálogo e negociação com representantes do Poder executivo 6. Ausência de diálogo e negociação entre os membros do Conselho 7. Nenhum 8. Outros Ordene 3 respostas.
79. Se outros, especificar

80. Na sua opinião, quais os principais resultados do funcionamento do conselho do qual o Sr.(a) participou? 1. Melhoria da qualidade de vida do município 2. Democratização das informações 3. Democratização das decisões relativas à política municipal 4. Controle social sobre as decisões da prefeitura 5. Capacitação das entidades da sociedade para participarem das decisões sobre o município 6. Capacitação dos membros do Conselho 7. Aumento da representatividade das instituições sociais 8. Aumento do diálogo entre Poder Público e Sociedade 9. Outros 10. Nenhum Ordene 3 respostas.
Ordene 3 resposias.
81. Se outros, especificar
82. Qual a sua opinião sobre a estrutura do Conselho? 1. Inexistente 2. Fraca 3. Média 4. Boa 5. Ótima 6. Não sabe opinar / Não tem opinião
83. Levando-se em conta as entidades representativas da sociedade civil, qual a sua opinião sobre a representatividade das entidades / instituições que compunham o Conselho Municipal no período do mandato? 1. As entidades são pouco representativas dos setores sociais existentes na cidade 2. As entidades são razoavelmente representativas dos setores sociais existentes na cidade 3. As entidades são muito representativas dos setores sociais existentes na cidade 4. Não tem opinião formada / não sabe opinar
 84. Qual a sua opinião sobre equilíbrio de forças no interior do Conselho? 1. Há equilíbrio entre prefeitura, interesses privados e sociedade 2. Não há equilíbrio entre prefeitura, interesses privados e sociedade 3. Não tem opinião formada / Não sabe opinar

90. Qual a sua opinião sobre a seguinte frase: O orçamento municipal deveria ser
elaborado e aprovado com a participação direta da população
1. concorda totalmente 2. concorda parcialmente 3. discorda totalmente 4. discorda parcialmente 5. não tem opinião formada
91. Qual a sua opinião sobre a seguinte frase: As entidades representativas da população deveriam utilizar a tribuna da Câmara para defender suas posições durante as votações
1. concorda totalmente 2. concorda parcialmente 3. discorda totalmente 4. discorda parcialmente 5. não tem opinião formada