



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

**ANDRESSA KOLODY**

**CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO  
ADOLESCENTE DE GUARAPUAVA/PR: A SOCIEDADE CIVIL E O  
CONTROLE SOCIAL**

**PONTA GROSSA  
2011**

**ANDRESSA KOLODY**

**CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO  
ADOLESCENTE DE GUARAPUAVA/PR: A SOCIEDADE CIVIL E O  
CONTROLE SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas, na linha Estado, Direito e Políticas Públicas para obtenção do título de Mestre pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG).

Orientadora: Dr<sup>a</sup>. Danuta Estrufika Cantóia Luiz  
Co-orientadora: Dr<sup>a</sup>. Silvana Souza Mandalozzo

**PONTA GROSSA**  
2011

Ficha Catalográfica Elaborada pelo Setor de Tratamento da Informação BICEN/UEPG

K81c Kolody, Andressa  
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de  
Guarapuava/PR : a sociedade civil e o controle social . Ponta Grossa,  
2011.

220f.

Dissertação ( Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas. Linha de  
Pesquisas – Estado, Direito e Políticas Públicas ), Universidade  
Estadual de Ponta Grossa.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup> Danuta Estrufika Cantóia Luiz

Co-orientadora : Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Silvana Souza Mandalozzo

I. Controle Social. 2. Sociedade Civil. 3 Conselho de Direitos  
4. Criança e adolescente. I. Luiz, Danuta Estrufika Cantóia.  
II. Mandalozzo, Silvana Souza. III. T.

CDD: 342.164

## TERMO DE APROVAÇÃO

*ANDRESSA KOLODY*


“CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: A SOCIEDADE CIVIL E O CONTROLE SOCIAL.”

**Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:**

Assinatura pelos Membros da Banca:

  
-----  
Dra. Danuta Estrufika Cantóia Luiz - (UEPG) – Presidente

  
-----  
Dra. Jofinda de Moraes Alves – (UEL)

  
-----  
Dr. João Irineu de Resende Miranda - (UEPG)

-----  
Dra. Lenir Ap. Mainardes da Silva - (UEPG) - suplente

A minha família  
*Rodrigo e Gabriel* pelo amor, compreensão e companheirismo

À memória do meu pai *Horácio*  
A certeza de sua ausência está em toda parte

A minha mãe *Roseli* pelo amor incondicional de todas as horas

Aos *meninos e meninas* de Guarapuava

## AGRADECIMENTOS

*A Deus que tem me possibilitado apreender a viver...*

Acredito que o ser social constitui-se sob a égide das relações sociais vivenciadas. Logo, aquilo que materializa, perspectiva e defende é, em parte, produto de sua identidade mas, sobretudo, fruto dessas relações.

Esse trabalho é produto da minha trajetória e foi ela que possibilitou a construção do objeto de pesquisa, permitiu o meu amadurecimento intelectual e reconhecer a importância das pessoas que amo. Embora este trabalho seja também composto pelos monólogos inerentes ao mestrado, é eminentemente produto de uma construção coletiva, permeada pelas relações estabelecidas em todas as etapas deste ciclo. Ambiente onde as convicções foram sendo discutidas, num processo contínuo de construção, desconstrução e reconstrução que permitiram sistematizar o que está aqui exposto.

As discussões que apresento foram construídas a partir de fundamentos teórico-metodológicos, mas também em virtude das vivências na área da criança e do adolescente. Vivências estas que se processaram também, por meio, das pessoas especiais que registrarei aqui o meu agradecimento:

Meus pais, Horácio e Roseli, obrigada pela formação e perspectiva de vida.

Meu esposo, Rodrigo, obrigada por cuidar da minha vida pessoal, suportar a ausência, o mau humor, a dupla responsabilidade no cuidado com o Gabriel e por me acompanhar em todos os momentos. Muito Obrigada por ser suficientemente paciente e compreensivo e aceitar dividir os desafios deste período. Você me fez melhor a cada dia!

Filho Gabriel, amável e carinhoso, obrigada pelos abraços e beijos. Foi sob seus sorrisos, choros, convites e brincadeiras que construí conhecimento. Desculpa pela ausência dessa mãe ocupada e apressada.

A minha mãe Roseli e aos pais de Rodrigo, especialmente pelo carinho no cuidado com Gabriel.

A Daniel e aos meus irmãos, Andréia e Moisés, pela disponibilidade nos momentos essenciais.

À Profe Danuta, orientadora e companheira, obrigada pelas orientações sempre oportunas, pela dedicação, respeito as minhas limitações e paciência com minhas inseguranças. Como aprendi contigo. Admiro tua competência profissional e a capacidade de se fazer cada vez mais humana. Confiar em ti foi certamente determinante para que eu pudesse fazer possível.

A Solange, por acompanhar e me fortalecer em cada etapa desse caminho. És uma amiga querida, uma pessoa admirável.

A Dan, meu amigo de todas as horas, obrigada pelas conversas, orações, pelo respeito e por me acompanhar sempre. És valioso!

A Cris, minha amiga e companheira, pelos inúmeros diálogos informais e vivências que certamente compõem esse trabalho.

A Rosângela, que dentre outros ensinamentos, fez-me acreditar na possibilidade de ser mestre!

A Emilie, que tem me enriquecido com sua amizade e alegria. Obrigada pelo empenho na entrega do material para orientação

A Karine e a Sanae, pela amizade essencial ao meu equilíbrio.

Aos professores do Programa de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas, pelo conhecimento compartilhado.

Aos colegas do mestrado, por contribuírem com o processo de construção de conhecimento, em especial a Carla, Rodrigo, Ana Paula e Daniel que se tornaram companheiros e correspondentes até o presente.

Aos colegas do Projovem Urbano e do Departamento de Serviço Social da Unicentro, pela flexibilidade, respeito e incentivo.

Aos sujeitos significativos de pesquisa, por subsidiarem, através dos depoimentos e práticas, a reconstrução do objeto desta dissertação.

À Fundação Araucária e à CAPES, por possibilitarem as condições materiais necessárias para essa trajetória.

A todos aqueles que contribuíram de alguma forma com esse processo singular de aprendizagem.

Muito obrigada!



## RESUMO

O presente trabalho de dissertação de mestrado tem como objeto de estudo a participação do segmento sociedade civil no controle social da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente de Guarapuava/PR. O método de abordagem do fenômeno é o dialético, em virtude principalmente de não se tratar de um estudo contemplativo nem externo à realidade, mas impregnado no concreto, o que expressa uma determinada concepção de mundo. Esta pesquisa é de natureza qualitativa e quantitativa, sendo seus procedimentos metodológicos/ instrumentos: pesquisa bibliográfica e documental, formulário de dados, entrevista semi-estruturada e análise de conteúdo. O contexto empírico da pesquisa foi o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no qual foi feita a seleção dos sujeitos participantes, sendo: um ex-conselheiro e um conselheiro com trajetória de participação em conselhos de direitos; três conselheiros da gestão atual, sendo dois não-governamentais e um governamental. Para isso, utilizamos alguns critérios, como: trajetória de participação, presença nas reuniões e paridade entre sociedade civil e governamental. Assim, esta dissertação foi organizada em dois capítulos. No Capítulo 1, tecem-se reflexões teóricas sobre o Estado Moderno e suas relações com a sociedade civil; apresentam-se também considerações sobre estas relações no contexto brasileiro, seguidas de uma sistematização sobre o controle social. No Capítulo 2, o foco de estudo é a singularidade do controle social no COMDICA em Guarapuava, descrevendo os aspectos legais da gestão da política de atendimento aos meninos e meninas e o contexto municipal, tanto no que concerne aos aspectos gerais quanto à rede de proteção às crianças e adolescentes no município. Destacando-se a configuração da sociedade civil e o exercício do controle social na área. As reflexões e análises apontam que o controle social processa-se contraditoriamente, configurando um movimento dual entre a potencialidade e a fragilidade. Ao mesmo tempo em que este segmento ocupa um espaço de participação política e se configura como protagonista das práticas na área, também expressa os embates entre concepções e práticas de controle social.

Palavras-chave: Controle Social. Sociedade Civil. Conselho de Direitos. Criança e Adolescente.

## **ABSTRACT**

The present MA thesis aims at analyzing the participation of the civil society segment in the social control of the Municipal Policy of Child and Adolescent Rights in Guarapuava/PR. The approach method is the dialectical as the present study does not deal with contemplative study, nor it is external to reality, but based on concrete reality thus expressing a definite conception of the world. The instruments used in this qualitative and quantitative nature research were as follows: (a) literature and documentary research; (b) data form; (c) semi-structured interview; and (d) content analysis. The empirical context of this study was the Municipal Council of Child and Adolescent Rights (COMDICA). The criterion used to select the research subjects was based on their history of participation, presence in meetings, and equality between government and civil society. Therefore, the subjects of this research included a former councilor and a councilor who have participated in Councils of Rights, three councilors of the current management, being two of them non-governmental and one governmental. In this way, this thesis was organized in two chapters. Chapter one presents the theoretical reflection on the Modern State and its relation with the Brazilian civil society followed by systematization of the social control. In chapter two, the focus of study is the singularity of the social control at COMDICA in Guarapuava, describing the legal aspects of the boys and girls care policy concerning the general aspects of the children and adolescent protection network in the municipal context. The analysis and reflections indicate that the social control is contradictory, showing dual movement between potentiality and fragility. Yet the same time this segment importance grows in terms of political participation and plays the role of a protagonist in this area practice, it still expresses the conflicts between conceptions and practices of social control.

**Keywords:** Social control; Civil society; Rights Council; Child and adolescent

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	HABITANTES SEGUNDO FAIXA ETÁRIA (DE 0 A 19 ANOS).....	110
GRÁFICO 2	IDADE DOS CONSELHEIROS DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL.....	119
GRÁFICO 3	RENDA DOS CONSELHEIROS DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL.....	120
GRÁFICO 4	FORMAÇÃO ATUAL DOS CONSELHEIROS DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL.....	121
GRÁFICO 5	AS CONFERÊNCIAS NA PERSPECTIVA DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL.....	145
GRÁFICO 6	PROCEDIMENTO DE ESCOLHA DOS CONSELHEIROS DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL.....	153
GRÁFICO 7	PRESENÇA DOS CONSELHEIROS DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL NAS REUNIÕES.....	154
GRÁFICO 8	PARTICIPAÇÃO DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL EM OUTROS ESPAÇOS.....	161
GRÁFICO 9	TEMPO DE ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL.....	162
GRÁFICO 10	FREQUÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL NO DEBATE.....	164
GRÁFICO 11	PROCESSO DECISÓRIO PARA O SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL.....	166
GRÁFICO 12	CAPACITAÇÕES: AVALIAÇÃO DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL.....	174
GRÁFICO 13	O SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL DIALOGA ANTES DAS REUNIÕES E ACOMPANHA AS DECISÕES NO CONSELHO?.....	178
GRÁFICO 14	O SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL INFLUENCIA AS DECISÕES NO CONSELHO?.....	179
GRÁFICO 15	POTENCIAL DE MUDANÇA A PARTIR DA ATUAÇÃO DO COMDICA: A PERCEPÇÃO DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL E DO SEGMENTO GOVERNAMENTAL.....	187

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DOS SUJEITOS SIGNIFICATIVOS.....	17
QUADRO 2	IDENTIFICAÇÃO DOS SUJEITOS SIGNIFICATIVOS.....	18
QUADRO 3	SÍNTESE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL – TEÓRICOS MODERNOS.....	22
QUADRO 4	PAPEL DOS CONSELHOS DE DIREITOS E DE POLÍTICA.....	64
QUADRO 5	A LEGALIDADE DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL.....	92
QUADRO 6	CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS ENTIDADES QUE COMPÕEM A REDE DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE.....	114
QUADRO 7	PAPEL DOS CONSELHOS DE DIREITOS E DE POLÍTICA.....	128
QUADRO 8	O PAPEL DO COMDICA EM GUARAPUAVA.....	129
QUADRO 9	O RETRATO DO COMDICA.....	131
QUADRO 10	DELIBERAÇÕES DO COMDICA – 2009-2011.....	134
QUADRO 11	CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO.....	139
QUADRO 12	REPRESENTAÇÃO DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL – ANTIGA E NOVA REDAÇÃO DA LEI MUNICIPAL.....	151
QUADRO 13	PERCENTUAL DE PRESENÇA DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL NAS REUNIÕES.....	154
QUADRO 14	PERCENTUAL DE PRESENÇA DOS CONSELHEIROS GOVERNAMENTAIS NAS REUNIÕES.....	156

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1 - ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: RELAÇÕES CONTRADITÓRIAS E COMPLEMENTARES.....	20
1.1 CONCEPÇÕES MODERNAS SOBRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL.....	20
1.2 AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E ESFERA PÚBLICA NA SOCIEDADE MODERNA.....	30
1.3 AS CONTRADITÓRIAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO CONTEXTO BRASILEIRO .....	49
1.3.1 A criança e o adolescente no contexto das contraditórias e complementares relações entre Estado e sociedade civil.....	69
1.4 NEOLIBERALISMO, UM DETERMINANTE NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL .....	77
1.5 CONTROLE SOCIAL: ENTRE A CONTRADIÇÃO E A COMPLEMENTARIDADE .....	87
CAPÍTULO 2 - CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE GUARAPUAVA/PR: A SOCIEDADE CIVIL E O CONTROLE SOCIAL.....	99
2.1 ASPECTOS LEGAIS DA GESTÃO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE .....	99
2.2 A CIDADE DE GUARAPUAVA.....	108
2.3 O CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM GUARAPUAVA.....	111
2.3.1 O perfil do segmento sociedade civil no conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente .....	118
2.4 A SOCIEDADE CIVIL E O CONTROLE SOCIAL PELO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE GUARAPUAVA .....	122
2.4.1 O papel do conselho .....	123
2.4.1.1 O papel de direito.....	123
2.4.1.2 Entre o papel de direito e o papel de fato .....	131
2.4.2 A participação do segmento sociedade civil no COMDICA.....	147
2.4.2.1 O processo de ocupação do COMDICA.....	163
2.4.2.2 O processo decisório .....	163
2.4.2.3 Acesso às informações do orçamento e da política .....	173
2.4.3 Controle social: o contraditório e o complementar no COMDICA em Guarapuava.....	176
2.4.3.1 A concepção e as práticas de controle social.....	176

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	189
REFERÊNCIAS .....	196
APÊNDICE A – FORMULÁRIO DE DADOS.....	208
APÊNDICE B – ROTEIRO DA ENTREVISTA .....	212
APÊNDICE C – TABELA DE REGISTRO DE PRESENÇA DOS CONSELHEIROS EM REUNIÕES DO COMDICA.....	214
APÊNDICE D – REDE DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE DE GUARAPUAVA.....	217
APÊNDICE E – REDE DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE DE GUARAPUAVA – DISTRITO DE ENTRE RIOS.....	219

## INTRODUÇÃO

Os temas da participação e do controle social são recorrentes nos estudos sobre políticas sociais. A temática envolve a discussão sobre a própria democracia e, assim, a relação existente entre Estado e a sociedade civil no mundo moderno. Neste debate, os confrontos de ideias e concepções não são poucos, pelo contrário, refletem as relações de força e interesses tanto no plano teórico como no mais imediatamente político.

O controle social das políticas sociais está previsto na Constituição Federal de 1988, como parte do princípio da participação popular no Estado brasileiro. Assim, os conselhos de política e as conferências são regulamentados como instrumentos privilegiados de controle social sobre as ações estatais. Instituídos nas três esferas de governo, os conselhos possibilitam aos segmentos organizados da sociedade civil a participação na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. É sobre este legado que se forjam os elementos do controle social democrático.

A partir de então, o controle social expressa um projeto para novas relações entre Estado-sociedade, “[...] onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele” (CARVALHO, 1995, p. 8); constituindo-se como “[...] um ciclo decisório que envolve o parâmetro do direito, o planejamento, o papel do gestor, o financiamento, o Ministério Público [entre outras instâncias] [...]” (BEHRING, 2001, p. 6).

Os conselhos possuem uma potencialidade na área das políticas sociais e no controle social “democrático”. Este é um dos elementos constitutivos de uma “esfera pública” ampliada e democrática, ou seja, estas novas formas de controle social elevam as possibilidades de gestão participativa, através de um cidadão ativo, qualificado para interferir na gestão, privilegiando aquilo que é público, o bem e o interesse comum. Mas, ao estudá-los ou ocupá-los, é essencial considerar que este controle social não se limita à instituição legal dos conselhos, mas é preciso investigar cientificamente como se materializa nas práticas realizadas.

Reconhecendo a atualidade da problemática da pesquisa, bem como a inexistência<sup>1</sup> de pesquisas do serviço social sobre a temática no âmbito municipal, esta dissertação tem por objetivo: *analisar a participação do segmento sociedade civil no controle social da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente de Guarapuava/PR.*

Para responder a questão central da pesquisa, se a participação da sociedade civil exerce ou não algum tipo de controle na área, propõe-se também analisar: a) como se configura o segmento da sociedade civil no COMDICA; b) como participa e se articula; c) quais interesses que defende; d) como se configuram as relações entre segmento governamental e não-governamental na perspectiva do controle social; e) quais as práticas empreendidas pelo segmento em termos de controle social.

A opção por esta temática de investigação tem suas raízes no conjunto da experiência da pesquisadora como conselheira e presidente do COMDICA em Guarapuava na condição de representante da sociedade civil. Em se tratando do processo de pesquisa, para Queiroz (1992, p.13), “A concentração do interesse do pesquisador em determinados problemas, a perspectiva em que se coloca para formulá-los, a escolha dos instrumentos de coleta e análise do material não são nunca fortuitos”. Deste modo, as questões motivadoras da investigação estão relacionadas aos interesses do pesquisador e a contextos socialmente determinados. É produto da inserção do pesquisador no real, que dada a sua complexidade, incita a busca, o novo, a superação.

Não é casual, portanto, a preocupação que se revela com o controle social no contexto do COMDICA e da política de atendimento à criança e ao adolescente. Ela emerge como produto das inquietações vivenciadas neste espaço, bem como a experiência junto às instituições de atendimento à criança e ao adolescente.

Desde o primeiro momento, o objeto de estudo é delineado e deslindado através de um processo de investigação que tem como referência a perspectiva teórico-crítica, cujos fundamentos estão no método dialético (BOURGUIGNON, 2005), o método que permite ir além da aparência.

---

<sup>1</sup> No processo de reconstrução do projeto de pesquisa, foi realizado um levantamento junto aos cursos de serviço social da Universidade Estadual do Centro Oeste (UNICENTRO) e da Faculdade Guairacá para identificar propostas de pesquisas relacionadas à temática. O levantamento demonstrou a inexistência de estudos sobre a temática nos anos de 2010 e 2011.



No processo de estudo da realidade, o fenômeno que se deseja conhecer inicialmente se dá ao sujeito cognoscente como concreto figurado, como aparência, como visão, até certo ponto, caótica. É um concreto sensível, porque pode ser captado pelos sentidos mais imediatos, mas que ao mesmo tempo é um abstrato concreto porque, na verdade, pouco se sabe do fenômeno, num primeiro contato. Porém, procurando precisar os elementos que compõem o fenômeno, os principais determinantes de sua existência naquela expressão/situação singular com que esse fenômeno se apresenta, chega-se a conceitos mais precisos, onde os elementos constituintes do fenômeno estarão mais e melhor delimitados. Então aquele concreto sensível, mas que mesmo assim é abstrato vai se tornando cada vez mais percebido pelo estudioso; vai deixando de ser abstrato – porque genérico – para constituir-se como compreensão em termos de essência, porque no processo de análise do mesmo, o sujeito foi conhecendo as determinações que o constituem [...] (MUNHOZ, 2001, p. 26).

Não se trata de um estudo contemplativo nem externo à realidade, mas impregnado no concreto, o que expressa uma determinada concepção de mundo. Por isso, o ponto de partida é o concreto, tendo como referência determinado objeto, relações e processos históricos. A construção do conhecimento é processual e envolve a reconstrução da realidade e o retorno à realidade após desvendá-la em sua totalidade complexa. O desvelamento da constituição do todo ocorre através de aproximações sucessivas, mas sem a pretensão de esgotar a complexidade e dinamicidade do real (BOURGUIGNON, 2005).

No processo de conhecer a realidade, tem-se como categoria orientadora a contradição. A principal contradição deste estudo revela-se através das concepções e práticas da sociedade civil no que tange ao controle social, explicitadas a partir das relações entre Estado e sociedade no âmbito do COMDICA. Na tradição marxista, “[...] as contradições dialéticas têm se caracterizado em contraste com as oposições ou conflitos exclusivos, pois seus termos ou pólos pressupõem-se mutuamente, de modo a constituir uma oposição inclusiva” (BOTTOMORE, 2001, p. 80)

Nas palavras de Chauí (2000, p. 203), a contradição dialética possui duas características principais: “[...] os termos contraditórios não são dois positivos contrários [...], mas dois predicados contraditórios do mesmo sujeito, que só existe negando um ao outro. O negativo não é um positivo contrário a outro positivo, mas é verdadeiramente negativo”.

Com esses pressupostos, procura-se reconhecer as diferentes manifestações do fenômeno tendo como finalidade a compreensão das relações reais que o constituem.

A reconstrução da realidade a partir de um objeto determinado, com vistas à essência, requer um trato essencialmente qualitativo. Por isso, o caminho teórico-metodológico remete-nos a uma pesquisa qualitativa apoiada em dados quantitativos que tem como período demarcado a gestão atual do COMDICA, registrada a partir da composição da mesa diretora em exercício, compreendendo o período entre 06/05/2009 e 19/05/2011. Esse recorte abrange trinta reuniões, sendo vinte e três ordinárias e sete extraordinárias.

Para subsidiar a análise proposta, sistematizaram-se os fundamentos das relações entre Estado e sociedade civil, os fundamentos da categoria controle social, bem como os fundamentos da constituição dos conselhos gestores e de direitos no âmbito da política pública no Brasil; caracterizando objetivamente o contexto socioeconômico do município e suas particularidades em relação à área da criança e do adolescente, processo possível através da pesquisa bibliográfica.

A partir desta fundamentação, foi necessário conhecer as práticas do COMDICA, sobretudo no controle social da política de atendimento à criança e ao adolescente. Utilizou-se do estudo documental, tendo como base Relatórios de Conferências, atas e deliberações do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; Relatório quadrienal do Conselho; Regimento interno; Estatuto Social, Plano de Ação e Relatório de Atividades das entidades<sup>2</sup>; Relatório elaborado pelo Centro Operacional de Apoio das Promotorias de Justiça de Proteção à Educação – CAOPEduc e a Subprocuradoria-Geral de Justiça para assuntos de Planejamento Institucional – SUBPLAN.

A pesquisa documental também foi realizada a partir das legislações, em especial a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/1990), Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2004), Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS/2005), Lei nº 259/1991 que cria o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA), Lei nº 1644/2007 e Lei nº 1825/2009 que altera a Lei nº 259/1991.

Na pesquisa qualitativa, há a possibilidade de conhecer e analisar como os sujeitos significam e vivenciam o fenômeno pesquisado. Pressupondo que uma percepção crítica coerente acerca da realidade advém de uma consciência da

---

<sup>2</sup> Documentos consultados no arquivo do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, na Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) de Guarapuava.

historicidade dos fenômenos sociais, preocupou-se em realizar aproximações sucessivas para a seleção da amostra de pesquisa. Para tanto, a percepção dos sujeitos significativos foi captada em diferentes momentos.

No primeiro momento, os sujeitos significativos à pesquisa foram três (dois conselheiros e um ex-conselheiro), sendo que um não aceitou participar. E no segundo momento, os sujeitos significativos à pesquisa foram quatro conselheiros em exercício no COMDICA, sendo dois não-governamentais e dois governamentais.

Apresenta-se no quadro 1 os detalhes sobre os critérios, alterações e justificativa para seleção.

CRITÉRIOS PREVISTOS	CRITÉRIOS UTILIZADOS
<p>1 Ex-conselheiros do COMDICA, representantes do segmento não-governamental. Verificação dos registros em atas e listas de presença dos ex-conselheiros ou conselheiros com mais tempo de atuação em conselhos gestores.</p>	<p>Conselheiro (s) com trajetória de participação em conselhos de política. Após a leitura de todos os livros atas do COMDICA, identificou-se a mesa diretora e a partir dela quais pessoas ainda permanecem atuando em conselhos de política. Foram selecionadas três pessoas, sendo que uma não aceitou participar. Justificativas para alteração do critério: - Inexistência de lista de presença das dez gestões do COMDICA ou de composição registrado no livro ata; - Inexistência de um arquivo com a composição do Conselho desde sua implantação.</p>
<p>2 Conselheiros da gestão atual, sendo dois representantes da ala governamental e dois do ala não-governamental. Considerados como critérios para a seleção o cargo, a presença nas reuniões e o tempo de participação no Conselho.</p>	<p>Conselheiro titular com maior número de presença nas reuniões Conselheiros não-governamentais: duas entrevistas realizadas. Sendo que o primeiro apresenta um percentual de participação de 86,6% e o segundo de 70% Conselheiros governamentais: uma entrevista realizada com um sujeito com percentual de participação de 53,33% Justificativa: um conselheiro selecionado preencheu somente o formulário de dados, pois foi exonerado antes da realização da entrevista.</p>

QUADRO 1 – CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DOS SUJEITOS SIGNIFICATIVOS

Fonte: A autora

Organização: A autora.

A coleta contou com duas etapas. Na primeira, a constituição de um perfil dos conselheiros em exercício através do preenchimento de um formulário de dados, com a participação de onze conselheiros da gestão atual, dos quais oito do segmento não-governamental e três do segmento governamental.

E na segunda etapa, buscou-se identificar a percepção dos sujeitos sobre o papel do COMDICA; a compreensão de cada segmento sobre a interferência do outro no que diz respeito à presença, a pauta e o trabalho; e quais as concepções

que envolvem o controle social nesse espaço. Por meio do instrumental entrevista semi-estruturada (gravadas e transcritas com a permissão do sujeito participante), pretendeu-se também compreender como o controle social desdobra-se e quais as potencialidades que o segmento não-governamental porta junto ao conselho de direitos.

Para identificação dos sujeitos na análise, são utilizadas as letras iniciais da representação no COMDICA (C=Conselheiro, Ng=Não-governamental, G=Governamental) e, em seguida: letras do alfabeto para indicar os conselheiros que preencheram o formulário de dados; ou números para os entrevistados. A representação do conselheiro e do ex-conselheiro do segmento sociedade civil com trajetória de participação é acrescida de asterisco (\*), conforme demonstra o quadro abaixo.

<b>INSTRUMENTAL</b>	<b>IDENTIFICAÇÃO</b>	<b>SIGLAS</b>
<b>Formulário de Dados</b>	Conselheiros do segmento não-governamental	Cng-A; Cng-B; Cng-C; Cng-D; Cng-E; Cng-F; Cng-G; Cng-H,
	Conselheiros do segmento governamental	Cg-A; Cg-B; Cg-C; Cg-D; Cg-E; Cg-F; Cg-G; Cg-H.
<b>Entrevista</b>	Conselheiros da gestão atual	Cng-1; Cng-4; Cg-1
	Conselheiro e o ex-conselheiro	Cng-2*; Cng-3*;

QUADRO 2 – IDENTIFICAÇÃO DOS SUJEITOS SIGNIFICATIVOS

Fonte: A autora

Organização: A autora

O conjunto de técnicas utilizado nas análises dos depoimentos e documentos oficiais é a Análise de Conteúdo. Bardin (2009, p. 44) explica que se trata de

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

A análise de conteúdo contém três fases: pré-análise, descrição analítica e interpretação inferencial. A pré-análise é a organização do material; a descrição analítica é o estudo aprofundado deste material acompanhado de referencial teórico, em que se faz a codificação, a classificação e a categorização dos dados; e, por fim,

a interpretação dos dados procura desvendar o que está por trás de cada conteúdo manifesto (TRIVIÑOS, 2008).

A análise de conteúdo das falas dos sujeitos é sistematizada a partir de três categorias: o papel do conselho; a participação do segmento sociedade civil; e as concepções e práticas de controle social.

No que se refere à organização da dissertação, o trabalho está dividido em dois capítulos: no Capítulo I – “Estado e sociedade civil: relações contraditórias e complementares” – tecem-se algumas reflexões teóricas sobre o Estado Moderno e suas relações com a sociedade civil, mapeando os conceitos centrais apontados pela literatura e delimitando a corrente teórica interpretativa deste trabalho. Ainda nesse capítulo, apresentam-se algumas considerações acerca destas relações no contexto brasileiro, descrevendo as polêmicas e perspectivas entre estas esferas no que diz respeito à criança e ao adolescente, determinadas, sobretudo, pela ortodoxia neoliberal, seguidas de uma sistematização sobre o controle social.

No Capítulo II – “Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guarapuava/PR: a sociedade civil e o controle social” – reflete-se sobre as singularidades do controle social no COMDICA em Guarapuava, descrevendo os aspectos legais da gestão da política de atendimento à criança e ao adolescente e o contexto municipal, tanto no que concerne aos aspectos gerais quanto à rede de proteção às crianças e adolescentes no município. Destacando-se a configuração da sociedade civil e o exercício do controle social na área, reconstruído a partir da coleta, sistematização e análise dos dados.

# CAPÍTULO 1

## ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: RELAÇÕES CONTRADITÓRIAS E COMPLEMENTARES

### 1.1 CONCEPÇÕES MODERNAS SOBRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

Muito embora a existência<sup>3</sup> de interesse pelos estudos sobre o Estado e os governos, as relações entre governos e destes com o povo não tenham origem com o advento da modernidade, é no bojo do Iluminismo<sup>4</sup>, mais especificamente no processo de transição para o capitalismo, que os conceitos de Estado e sociedade civil têm suas sistematizações. De acordo com Costa, a partir do Iluminismo,

Houve a separação entre as esferas da religião e da política, entre a fé e o pensamento racional secularizado. Surge o Estado civil, separado da Igreja, cuja função é proteger os direitos do homem como cidadão. A religião tornou-se uma questão de caráter privado, esfera íntima do homem, protegida pelo direito de liberdade religiosa, e o Estado, como a esfera pública, concebido como resultado da vontade humana expressa em pactos escritos transformados em leis (COSTA, 2007, p. 26).

Assim, o movimento das luzes é o marco essencial no debate sobre as relações entre Estado e sociedade, de modo que - perfazendo uma diversidade de autores - estas passam a ser tema clássico nas discussões filosóficas e políticas na sociedade capitalista ocidental até os dias atuais.

Em que pese certa reciprocidade em torno dessas concepções, esta não remete a um conjunto de análises complementares passíveis de sistematização num único pensamento, pois os diversos autores utilizam diferentes pressupostos teórico-metodológicos. Nas palavras de Nogueira (2003), os conflitos e atuações políticas os diferenciam. Ou seja, tanto os conceitos de Estado quanto de sociedade civil expressam os interesses e conflitos de seu tempo, “[...] interpretações vinculadas às

---

<sup>3</sup> Os filósofos da antiga Grécia, os políticos romanos, assim como as análises de Maquiavel compõem este argumento, que é discutido por Duriguetto e Montaña (2010).

<sup>4</sup> “O iluminismo foi um modo de pensar. Conseqüência da “revolução científica” do final do século XVII que havia transformado a concepção que a maior parte das pessoas instruídas tinha a respeito do mundo por eles habitado” (OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1996, p. 375). Para LUIZ (2005, p. 32-33) “[...] a tradição religiosa e a autoridade perdem gradativamente seu caráter sagrado, assim com os poderes estabelecidos (Igreja e monarquia), os pressupostos da autonomia social e individual entram em cena depois de um período de sombras da Idade Média, urgindo por novas teorias que explicassem a realidade e propusessem novas visões de mundo. Essas teorias seriam fundamentadas nos valores da razão e do conhecimento/ ciência como possibilidade de liberdade, de emancipação humana”.

necessidades históricas, principalmente aquelas que se fazem aparecer hegemonicamente” (LUIZ, 2005, p. 57).

Não se pretende reconstruir com detalhes as concepções, nem mapear e deslindar criticamente as diversas correntes que se incidem nos estudos a respeito das relações entre Estado e sociedade civil. Importa aqui destacar a existência de díspares abordagens em diferentes contextos históricos que fundamentam distintas correntes teóricas.

Em relação aos teóricos, os contratualistas do jusnaturalismo<sup>5</sup> discutem modelos ideais de Estado e/ou sociedade instituídos por meio de um pacto ou contrato social. Tais pensadores contribuem significativamente para o debate do Estado Moderno, de modo que seus estudos configuram uma base sólida para essas concepções.

Como é de conhecimento, outros teóricos também desdobram esforços em torno dessas concepções, dentre eles Hegel, Marx, Lênin<sup>6</sup> e Gramsci.

Outra corrente a ser considerada é o pensamento liberal<sup>7</sup>, através das obras de Tocqueville<sup>8</sup>, Keynes<sup>9</sup> e Hayek<sup>10</sup>. E, como destaca Duriguetto e Montaña (2010), diferenciando-se dos anteriores, está Weber<sup>11</sup> e o contemporâneo Habermas<sup>12</sup>.

---

<sup>5</sup> “O jusnaturalismo refere-se ao desenvolvimento da ideia do direito natural entre o início do século XVII e o fim do século XVIII. [...] a ideia de um “direito natural moderno” é encontrada particularmente nas obras dos contratualistas Thomas Hobbes (Inglaterra, 1588-1679), John Locke (Inglaterra, 1632-1704) e Jean Jacques Rousseau (Suíça, 1712-1778)” (DURIGUETTO; MONTAÑO, 2010, p. 22).

<sup>6</sup> “Vladimir Ilitch Ulianov Lênin (Rússia, 1870-1924) contemporâneo do processo de Revolução Soviética, sob o czarista, numa sociedade sem desenvolvimento capitalista-industrial significativo” (DURIGUETTO; MONTAÑO, 2010, p. 41-42).

<sup>7</sup> Outhwaite e Bottomore (1996) esclarecem que o liberalismo é uma versão da tradição política ocidental e é empregado de forma um tanto confusa, sendo seu significado histórico permeado pelas particularidades geográficas. A doutrina política liberalismo afirma que o propósito do Estado como associação de indivíduos independentes é facilitar os projetos dos seus membros. Assim, o Estado não deve impor os seus próprios projetos. Os princípios essenciais desta doutrina foram discutidos por John Locke no texto do Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos. Para Costa (2006), com Locke, os direitos do cidadão passam a ocupar lugar de destaque nas reflexões sobre o papel do Estado.

<sup>8</sup> “Charles Alexis de Tocqueville (França, 1805-1859), pertenceu a aristocracia, considerado legítimo representante do pensamento liberal clássico. [...] O contexto que viveu caracterizou-se por diversos processos revolucionário e contrarrevolucionários. Sua preocupação central foi pensar como fazer com que a inegável igualdade não derive em revolução e não afete a liberdade” (DURIGUETTO; MONTAÑO, 2010, p. 50-51).

<sup>9</sup> “John Maynard Keynes (Inglaterra, 1883-1946) nasceu no final do período de auge do império britânico e da expansão capitalista e conviveu com as fortes crises e as duas guerras mundiais. Tudo isso influenciou seu pensamento e sua prática política, que se orientam para o enfrentamento e a superação da crise capitalista” (DURIGUETTO; MONTAÑO, 2010, p. 55).

<sup>10</sup> “Friedrich August von Hayek (Áustria, 1889-1992), fundador da vertente do liberalismo (econômico), dado seu combate ao intervencionismo estatal e a defesa de um retorno de um mercado desregulado. Seus esforços procuram demonstrar como o intervencionismo estatal levaria ao totalitarismo e à perda de liberdade” (DURIGUETTO; MONTAÑO, 2010, p. 60).

Para tanto, objetivando vislumbrar um panorama da constituição das esferas do Estado e sociedade, segue um quadro geral dessas abordagens nos contratualistas e, sobretudo, na tradição marxista.

TEÓRICOS	JUSNATURALISTAS MODERNOS LIBERAIS CLÁSSICOS <b>Thomas HOBBS</b> (Inglaterra, 1588-1679), <b>John LOCKE</b> (Inglaterra, 1632-1704)	<b>Jean-Jacques ROUSSEAU</b> (Suíça, 1712-1778)	<b>Georg Wilhelm Friedrich HEGEL</b> (Alemanha, 1770-1831)	<b>Karl Hinrich MARX</b> (Alemanha 1818-1883)	<b>Vladimir Ilitch Ulianov LÊNIN</b> (Rússia 1870-1924)	<b>Antonio GRAMSCI</b> (Itália 1891-1937)
ESTADO E SOCIEDADE CIVIL PARA OS AUTORES	<p>Sociedade civil difere-se da Sociedade natural. Sociedade civil é igual à sociedade política, que é sinônimo de Estado.</p> <p>Sociedade civil = sociedade civilizada em oposição à sociedade primitiva, entendida como em permanente estado de guerra.</p>	<p>Sociedade civil é diferente de sociedade política ou Estado. Sociedade civil se iguala à Sociedade civilizada</p> <p>O contrato social torna-se a vida para a passagem da sociedade civil – civilizada para a sociedade política</p>	<p><b>SOCIEDAD E CIVIL</b> Anterior ao Estado - sociedade pré-política Esfera entre a família e o Estado</p> <p><b>ESTADO</b> Unificação das partes que resultam da dissolução da família. Representa nte dos interesses universais.</p>	<p><b>SOCIEDADE CIVIL</b> sociedade feudal ≠ sociedade burguesa ≠ sociedade socialista</p> <p><b>ESTADO</b> "comitê para gerenciar os assuntos da burguesia"</p>	<p><b>SOCIEDADE CIVIL</b> sociedade burguesa ≠ sociedade socialista</p> <p><b>ESTADO</b> Aparelho repressivo da burguesia</p>	<p><b>SOCIEDADE CIVIL</b> Aparelho privado de hegemonia, complexo das relações ideológicas e culturais.</p> <p><b>ESTADO</b> Relações econômicas, aparelho coercivo encarregado do domínio direto e do comando.</p> <p>Estado ampliado = Sociedade Política + Sociedade Civil</p>

### QUADRO 3 – SÍNTESE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL – TEÓRICOS MODERNOS

Fonte: CORTES, L; LUIZ, D. E. C. Anotações de sala de aula das disciplinas de Estado e Políticas Públicas e Sociedade Civil e Democracia. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais Aplicadas – UEPG – PR, 2010.

Organização: A autora

<sup>11</sup> "Max Weber (Alemanha, 1864-1920) considerado um dos fundadores da sociologia compreensiva. O weberianismo constitui, juntamente com o positivismo e o marxismo, um dos três pilares da teoria social moderna". É importante assinalar que DURIGUETTO e MONTAÑO (2010) imputam uma dura crítica à definição weberiano de Estado, considerando-a sem concretude para o estudo da realidade de um Estado historicamente determinado.

<sup>12</sup> "Jürgen Habermas (Alemanha, 1929) considerado o último herdeiro da teoria crítica desenvolvida por Horkheimer e Adorno, figuras seminais da Escola de Frankfurt. [...] Habermas representa hoje um dos pensadores mais influentes e um crítico do pensamento pós-moderno e positivista" (DURIGUETTO e MONTAÑO, 2010, p. 70).



Duriguetto e Montaña (2010) sinalizam que, resguardada as diferenças das formulações teóricas dos contratualistas, existe uma tendência de pensar a organização das formas do governo e do Estado para que exerçam a função de garantia da vida e da propriedade, leia-se defesa dos interesses privados. “[...] Assim, em suas formulações, o Estado é instaurado como portador de uma razão própria, que seria a garantia de uma vida que fosse ao mesmo tempo a garantia dos interesses particulares e dos interesses universais” (DURIGUETTO; MONTAÑO, 2010, p. 30).

Além disso, os teóricos jusnaturalistas configuram um esforço em explicar e legitimar um Estado construído racionalmente sob uma base lógica assentada na razão. Muito embora em Maquiavel (1469 – 1520) já se encontrem indícios de uma leitura mais racional, quando este indica um poder advindo de sujeitos humanos (CHAUÍ, 2000).

Pode-se observar no quadro 3 que para Rousseau, a noção de sociedade civil vai ter sentido único de sociedade civilizada, que só se torna sociedade política após o contrato social. Já para Hegel, os indivíduos organizam-se em sujeitos coletivos e, através desse campo de mediações, legitimam o interesse público. Desta forma, no contexto do Estado Moderno, somente quando a sociedade civil reconhece como legítimo o poder do Estado, a ordem social conhece alguma estabilidade. Espera-se da sociedade civil a crítica capaz de orientar o Estado e impedir que este infrinja seus limites.

A partir da sistematização proposta por Hegel, compreende-se a sociedade civil como esfera dos interesses particulares, da liberdade, em que se legitima o pacto que fundará o Estado. Em síntese, a sociedade civil já não coincide com o Estado, mas constitui um dos seus momentos preliminares.

Duriguetto (2007, p. 45), ao tratar dos aspectos do pensamento de Hegel sobre a esfera estatal, afirma que esta “[...] seria o reino em que se expressaria a vontade universal, que seria construída a partir das vontades particulares da sociedade civil”. No sistema hegeliano, as relações entre Estado e sociedade civil não resultam na formulação de um efetivo interesse comum, mas de interesses corporativos objetivamente defendidos como máxima universalização.

Como aponta o quadro 3, Marx propõe uma inversão da proposta hegeliana:

O Estado então é mitificamente transformado no sujeito real que ordena, funda e materializa a universalização dos interesses privatistas e

particularistas da sociedade civil [...] segundo Marx é a esfera da sociedade civil que fundamenta a natureza estatal, e não o contrário como supunha Hegel (DURIGUETTO, 2007, p. 48).

Conforme enunciado no quadro 3, para Marx, o conjunto dos elementos econômicos, jurídicos, ideológicos e políticos constituem a sociedade em dois níveis: nível econômico e o nível jurídico político ideológico. Na Ideologia Alemã (1845-1846), Marx e Engels defendem que cada nível tem um grau de importância, de forma que o nível econômico é determinante de todo funcionamento da sociedade. Dessa forma, Marx e Engels chamam o momento econômico, da produção material, de estrutura. Nesta interpretação, a sociedade civil corresponde ao momento estrutural e é considerada o cenário da história. Já o momento das instituições jurídicas, políticas, sociais e culturais correspondem ao Estado, que os autores caracterizam como superestrutura.

Segundo Held, Marx concebia a posição do Estado como uma força conservadora, “[...] longe, portanto, de ser a base da articulação do interesse público, o Estado, argumentava Marx, transforma objetivos universais em outra forma de interesses privados” (HELD, 1987, p.107). Dessa forma, percebe-se que para este pensador o Estado preserva os interesses gerais da burguesia em nome do interesse público, estando, então, este último em segundo plano.

Muito embora num contexto diferente do de Marx e Engels, Lênin reafirma a função do Estado como aparelho repressivo da burguesia. Na perspectiva de Lênin, segundo as análises de Duriguetto e Montaño (2010, p. 42), “[...] sem revolução violenta, é impossível substituir o Estado burguês pelo Estado proletário”.

Pode-se dizer que na contemporaneidade dois paradigmas explicativos das relações entre Estado e sociedade civil ocupam a cena, tanto no plano teórico como no mais imediatamente político. Como se pode observar, estes se estruturam a partir de distintos programas de ação e influências teóricas. Contudo, “[...] frequentam-se reciprocamente, remetendo-se uns aos outros. Seus impactos e desdobramentos políticos, porém, são completamente distintos” (NOGUEIRA, 2003, p. 186).

O primeiro, intitulado paradigma liberal, relaciona-se com a ideia de um Estado apartado da sociedade civil, uma sociedade liberista, onde o mercado dirige e a luta social faz-se em termos competitivos e privados, com mínimas interferências públicas ou estatais. Aqui, o Estado é compreendido como “mínimo”, reduzido às funções de guardião da lei, mais liberal e representativo do que democrático e

participativo. Em outros termos, os autores que materializam esse paradigma propõem uma concepção de sociedade civil distanciada dos processos de democracia, entre estes estão Tocqueville e Stuart Mill.

Nessa concepção, a sociedade civil é externa ao Estado – uma instância pré-estatal ou infra-estatal –, e nela se busca compensar a lógica das burocracias públicas e do mercado com a lógica do associativismo sociocultural. Um espaço a partir do qual se pode ferir e hostilizar os governos, mas de onde não se estruturam governos alternativos ou movimentos de recomposição social. Nele, pode existir oposição, mas não contestação (NOGUEIRA, 2003, p. 192).

Esse desenho é também composto pelo universo do ativismo global, chamado pelo autor de sociedade civil social, em que a luta social muitas vezes exclui a luta institucional, dificultando a viabilização de estratégias de poder e hegemonia. Aqui, a palavra chave é autonomia e esta sociedade está composta por movimentos que se auto-organizam.

Ambas sustentam-se sobre uma valorização da sociedade civil, apartada, autônoma diante do Estado, uma instância homogênea e composta por finalidades convergentes. O que implica a defesa de uma sociedade civil vazia de contradições e conflitos, que luta, mas que não é perpassada por lutas.

Ao considerar que a sociedade civil não é a extensão da vida democrática, mas lugar de interesses conflitantes que só podem se compor mediante ações políticas deliberadas, Nogueira (2003) concebe o conceito de sociedade civil político estatal fundamentada na perspectiva gramsciana.

Esta proposição do autor expressa o outro paradigma vigente, que se vincula à tradição marxista, principalmente através das elaborações de Antonio Gramsci, o qual coloca o Estado muito próximo da concepção de sociedade civil, como indica o quadro 3.

Diferentemente das formulações “[...] que procuram fornecer um eixo de orientação para a ação política com base numa oposição axiológica entre Estado e sociedade” (NOGUEIRA, 2003, p. 186-187), a teoria gramsciana encontra seu alicerce teórico e sua referência ético-política precisamente na dialética de unidade e distinção daquelas duas instâncias constitutivas do social.

Logo, a sociedade civil não é um mero terreno de iniciativas “privadas”, mas tem desde logo uma “função estatal”, na medida mesma em que se põe como “[...]”

hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado” (GRAMSCI, 2000, p. 225).

Nestes termos, para Nogueira (2003), Gramsci pensa numa sociedade civil que se pode chamar político-estatal. Nela, a política comanda e a luta social e a institucional caminham juntas, articulando-se a partir de uma estratégia de poder e hegemonia. A sociedade civil possibilita a articulação e unificação dos interesses, a politização das ações, a superação de tendências corporativas e a organização de consensos. Nesta perspectiva, espera-se um Estado social radicalizado<sup>13</sup>, democrático e participativo, parâmetro geral dos diversos interesses sociais.

O autor ainda explica que Gramsci, ao pensar o Estado em relação com a sociedade civil, afirma que a sociedade civil é um conceito, complexo e sofisticado, com o qual se pode entender a complexidade da realidade contemporânea. Mas, que se trata também de um projeto político abrangente e igualmente sofisticado, através do qual se pode buscar transformar a realidade (NOGUEIRA, 2003).

Entende-se que a sociedade civil político-estatal alude maiores possibilidades de processar e articular demandas, maiores oportunidades de interferir na vida coletiva como um todo. Com isso, produzem-se incentivos integradores, como politização e fortalecimento do interesse público e democrático. Nesta sociedade civil, podem se articular movimentos que apontam para a construção de hegemonias, para o controle e o direcionamento dos governos e para a regulação estatal e o delineamento de soluções positivas para os problemas sociais. Este é o modelo que, em tese, pauta o projeto democrático-participativo.

Distante de uma sociedade virtuosa, as elaborações de Gramsci alertam para a contradição que perpassa as relações sociais, em que se esboçam projetos distintos num mesmo cenário, podendo estes legitimar a subordinação política ou desvelar tendências contra-hegemônicas no atendimento das classes subalternas.

Gramsci concebe para a sociedade civil o papel de luta, de construção de consenso, a capacidade de desenvolver consciência de classe e viabilizar a ampliação do Estado, por meio da articulação do “bloco histórico”<sup>14</sup>. No entanto, na leitura de Gramsci feita por Simionatto (2004), essa estratégia deve considerar as

---

<sup>13</sup> O autor refere-se a um Estado máximo, permeável às demandas da sociedade civil.

<sup>14</sup> A partir das discussões de Nogueira (2001), o conceito de “bloco histórico” compreende a totalidade concreta formada pela articulação da infra-estrutura material e das superestruturas político-ideológicas.

especificidades e particularidades históricas locais, de forma que seja possível identificar quais as características da sociedade.

De acordo com Coutinho (2007), sabe-se que as sociedades que apresentam menor desenvoltura frente ao processo democrático político e carecem de organização popular pressupõem o fortalecimento do Estado enquanto momento ético-político, voltado para o interesse coletivo. Uma vez estabelecida esta relação entre Estado e sociedade, os indivíduos podem obter condições de enfrentamento, ruptura e construção de uma nova ordem, que viabilize a abertura do Estado às demandas da sociedade organizada.

Assim, com base em Gramsci, Coutinho (2007, p. 127), indica que a sociedade civil é:

O conjunto das relações sociais que agrupa o devir concreto da vida e o emaranhado das instituições e ideologias nas quais as relações se produzem e se organizam. Deste modo, ela congrega valores diversos e contraditórios que estão presentes na sociedade e no espaço social onde se trava a luta por hegemonia. É formada [...] pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão de ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, organizações profissionais, organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa, etc).

A teoria apresentada por Gramsci compreende o conceito de Estado não só como sociedade política, configurada pela força repressiva, mas como junção da sociedade política e da sociedade civil. Sendo assim, a ampliação do Estado proposta por Gramsci, de acordo com Coutinho (2007) e Simionatto (2004), é produto da contemporaneidade, em que o movimento das massas pode se configurar como ator social capaz de questionar a ordem estabelecida.

Entende-se a partir desses autores que o conceito de Estado sistematizado por Gramsci supera alguns elementos do conceito original da obra marxiana, já que assume a possibilidade de ampliação dos interesses presentes na esfera do Estado. Segundo os autores em tela, Gramsci, a partir de sua realidade pessoal e concreta, acresce elementos à teoria marxista, promovendo um desenvolvimento de conceitos originais discutidos por Marx, Engels e Lênin, sistematizando uma ciência da ação política.

Pensador inserido na tradição marxista, Gramsci discute as configurações do Estado enquanto um “[...] referencial forjado para a ação” (SIMIONATTO, 2004, p. 255), com uma proposta capaz de pensar as transformações da

contemporaneidade, tanto no campo econômico, quanto político, cultural e social. De acordo com a autora, Gramsci supera o entendimento da política enquanto atividade autônoma, dentro de um contexto do desenvolvimento histórico das forças materiais. Para ele, é através da política que a consciência individual coloca-se em contato com o mundo social e material, considerando esta como atividade humana central.

É importante lembrar que o conceito de Estado discutido por Marx e Engels, em 1848, no texto do Manifesto do Partido Comunista, reflete o período histórico em que o Estado exerce uma função intensa de repressão, configurando a ausência de canais de expressão dos interesses da população. Por isso, o Estado foi chamado pelos autores de “comitê da burguesia”.

O Estado capitalista foi acusado, pelos socialistas, de atuar na defesa dos interesses da classe burguesa, e deste modo, seu papel não respondia ao bem comum, assim como afirmaram alguns dos clássicos dos séculos precedentes, e sim a um interesse bastante particular – o do capital. Esta conclusão levou Marx e Engels, em 1848, num contexto pós-Revolução Industrial, a afirmar que o moderno Estado burguês não era senão um comitê para gerenciar os negócios da burguesia. Desta forma, em sua interpretação o Estado não é um ente neutro, que zela pelo bem comum, pelo interesse geral, universal, ao contrário; sua institucionalização é perpassada pela diversidade de interesses que se expressam na organização da vida dos homens em sociedade. Expressa, em última análise, as contradições da luta de classes (SIQUEIRA, 2005, p. 24).

Coutinho (1996, p. 17) indica que a ampliação do conceito de Estado nos estudos marxistas mais recentes resulta do desenvolvimento objetivo do modo de produção e da formação econômico-social capitalistas. Desta maneira, ao introduzir novas determinações na esfera do ser social e da política, “[...] a dinâmica do desenvolvimento histórico-ontológico tornou necessária a superação dialética de uma concepção ‘restrita’ do Estado, na medida em que o próprio Estado se ampliou objetivamente [...]”.

Contudo, Gramsci, ao preocupar-se com a ampliação do Estado, defende que não basta ocupar o poder, mas que era preciso construir uma nova ordem, uma nova hegemonia, um referencial novo. Assim, de acordo com os autores em tela, Gramsci propõe que o momento de coerção seja superado pelo momento de consenso.

No contexto das sociedades modernas, somente a coerção não se configura como o único mecanismo institucional de controle social. Assim, construir e difundir ideias coletivas que assegurem projetos políticos são mecanismos essenciais para a estabilidade do sistema vigente. Com isso, Gramsci atribuiu centralidade ao conceito de sociedade civil. A sociedade

civil foi compreendida como o espaço dos aparelhos privados de hegemonia, dos canais de expressão que se originam a partir do século XX, principalmente, e exercem a função de formação da opinião pública e de difusão de ideologias (SIQUEIRA, 2010, p. 9).

Coutinho (2007) considera que Gramsci, ao reafirmar a sociedade civil como motor da história, analisa que as condições econômicas e materiais por si só não movem a história, de forma que o Estado passa a ser constituído pela articulação entre estrutura e superestrutura. Gramsci foi um dos autores que melhor enfatizou a necessidade de compreender que estrutura e superestrutura equivalem-se em importância: “[...] pois, embora a hegemonia seja ético-política, ela também deve ser econômica, deve necessariamente ser baseada na função decisiva da atividade econômica” (GRAMSCI *apud* CARNOY, 2005, p. 90).

Para Coutinho (2007), Gramsci defende o trânsito dos interesses particulares e corporativos à condição de consciência universal, viabilizando a emancipação política<sup>15</sup> dos trabalhadores. Emancipação que se conjectura na construção de um novo “bloco histórico”, uma vez que é na historicidade do ser social, na capacidade de construir consenso e uma visão de mundo que se legitima uma proposta transformadora da sociedade. A sociedade civil aqui é portadora material da figura social da hegemonia.

A hegemonia é isto: determinar os traços específicos de uma condição histórica, de um processo, tornar-se protagonista das reivindicações de outros estratos sociais, da solução das mesmas, de forma a unir em torno de si esses estratos, realizando com eles uma aliança na luta contra o capitalismo (COUTINHO, 2007, p. 78).

Segundo Simionatto (2004), há um movimento dialético e democrático, em que a busca pela hegemonia e pelas alianças de classe caracterizar-se-ia como ideias fundamentais, exigindo que a classe trabalhadora constitua unidade, organização e, sobretudo, atitude. Ou seja, a alternativa indicada por Gramsci contempla a organização da classe trabalhadora na construção dos alicerces de uma nova cultura: as normas e valores de uma nova sociedade.

---

<sup>15</sup> “[...] emancipação é a redução do mundo humano, das relações, ao próprio homem. A emancipação política é a redução do homem, de um lado, a membro da sociedade burguesa, a indivíduo egoísta independente e, de outro, a cidadão do Estado, a pessoa moral. Somente quando o homem individual, em ser genérico, em seu trabalho individual e em suas relações individuais; somente quando o homem tenha reconhecido e organizado suas ‘forces propres’ como forças sociais e quando, portanto, já não separa de si a força social sob a forma de força política, somente então se processa a emancipação humana” (MARX *apud* LUIZ, 2005, p. 44).

A hegemonia constituída entra em conflito com a estabelecida, consolidando uma luta ideológica pela consciência da população, até que a nova superestrutura seja capaz de superar a antiga. Aí sim, assumir o poder do Estado significaria que a classe trabalhadora teria solidificado de fato os valores e normas sociais, a ponto de formar uma nova sociedade através do aparelho do Estado.

Entende-se que a ampliação do Estado teorizada por Gramsci representa o enfrentamento estratégico da sociedade civil aos grupos já dominantes, para ter sua participação admitida na gestão do Estado. Seguindo este raciocínio, seus estudos subsidiam a interpretação dos processos de gestão das políticas públicas vigentes no cenário brasileiro.

À luz dos teóricos gramscianos, apreende-se que a participação política<sup>16</sup> é um momento fundamental na construção do interesse público que norteia as ações do Estado. Nas sociedades contemporâneas, as legislações, seguindo esse pressuposto, passam a garantir, no plano formal, a participação dos segmentos populares na gestão de assuntos públicos, como, por exemplo, nas políticas sociais.

Em síntese, no lastro da perspectiva marxiana, base do pensamento gramsciano, Estado e sociedade civil são problematizados a partir de sua relação dialética, em que o Estado carrega as contradições presentes na sociedade civil. Sendo assim, o Estado, de certo modo, é a sociedade civil, já que o processo de construção da ordem jurídico-formal carrega a multiplicidade de determinações sociais que emergem da esfera da sociedade civil.

## 1.2 AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E ESFERA PÚBLICA NA SOCIEDADE MODERNA

Entende-se que a discussão sobre o controle social aqui proposta só tem conteúdo e significados explicitados quando pensados e examinados no quadro mais amplo e complexo das relações entre as esferas do Estado e da sociedade

---

<sup>16</sup> Dentre as modalidades de participação discutidas por Nogueira (2004): assistencialista, corporativa, eleitoral e política, “[...] a modalidade que se realiza tendo em vista o Estado, ou seja, a organização da vida social em seu conjunto, a convivência, é a participação política. Na análise de Siqueira (2005, p. 58), “é mediante a participação política que a “vontade geral”, o “pacto social” se objetiva, se recria e se fortalece”



civil. A partir das diferentes configurações do Estado e articulações com a sociedade, procura-se identificar como se configuram estas relações no capitalismo.

Antecipa-se que a literatura argumenta que a relação entre Estado e sociedade civil na modernidade configura-se historicamente a partir da sobreposição do Estado à sociedade civil, ditando os rumos da realidade econômica e social.

Pereira (2002) complementa dizendo que a ideia de dominação como núcleo do conceito de Estado e a instituição de um aparato legal, pensado enquanto soberano, superior e independente - leia-se, a conformação de um Estado de Direito ou de um Estado limitado pela lei - ganhou relevância na era moderna. Contudo, esse entendimento remete às concepções e práticas político-jurídicas medievais, consideradas fundamentais para o desenvolvimento da teoria do Estado e dos direitos modernos.

Em abreviação, influenciado pelo construto dessas civilizações na Idade Média, desenha-se o conceito de serviço público “[...] regulador das relações humanas e das atividades econômicas estratégicas” (PEREIRA, 2002, p. 28). Para a autora é desse período o estabelecimento de duas categorias de direito: o direito divino e o direito dos homens.

Desde a antiguidade registra-se a necessidade do exercício do poder encontrar respaldo, legitimação dos governados. É dessa exigência como um instrumento de controle público que nasce o pacto entre governantes e governados, a partir do qual se estabelecem condições de exercício do poder e das obrigações mútuas.

Esses princípios encontram ainda maior legitimidade com a hegemonia do liberalismo clássico, quando o controle público torna-se argumento para propagar a autonomia individual frente às possíveis interferências do Estado nos assuntos privados e na autonomia das instituições de defesa dessas liberdades. Para os liberais, “[...] os tribunais encarregados da proteção do ordenamento jurídico, ao qual estariam submetidos o Estado e a sociedade, seriam independentes em sua atuação, submetendo-se, apenas, ao poder da lei” (PEREIRA, 2002, p. 30). Assim,

[...] o Estado passa a ser concebido como uma instância separada da sociedade, devendo esta expressar-se apenas de forma parcial, referenciada na atividade daquele. Ou seja, o Estado transforma-se na mais elevada associação dos membros da sociedade, devendo, por isso, estabelecer os marcos para a atuação conjunta das forças sociais e assegurar a identidade e a autonomia destas. Em adição, os liberais pressupunham que a organização estatal não seria afetada por fatores

sociais e econômicos e, portanto, não deveria preocupar-se em prestar serviços à sociedade e em mantê-la em equilíbrio. Fortalece-se deste modo, o conceito de igualdade formal e jurídica, que, por assim ser, não assumia compromissos com a desigualdade real, substantiva (PEREIRA, 2002, p. 29-30).

Duriguetto (2007) argumenta que esta concepção objetiva balizar os poderes do Estado e definir uma esfera privada, autônoma da ação estatal. O núcleo duro dessa doutrina enseja a libertação da sociedade civil de ingerências políticas, demarcando a autoridade do Estado. Nesse sentido, o liberalismo advoga um Estado constitucional da propriedade privada e de uma economia competitiva de mercado como mecanismos para coordenar os interesses dos indivíduos. Neste momento, a percepção de indivíduo livre, igual e portador de direitos inalienáveis passa pelo gênero e pela condição proprietária, critérios que conferem ao indivíduo status de cidadão.

Na medida em que as questões pertencentes à esfera privada transformaram-se em interesse coletivo, através da ascensão da sociedade e a elevação das atividades econômicas ao nível público, mais especificamente no contexto de formação das economias nacionais e do Estado nação, tem-se a separação entre esfera pública e privada.

Para Raichelis (1998, p. 46),

A esfera pública burguesa é o estado e a qualidade das coisas públicas. Trata-se de uma categoria típica da era do capital, vinculada à evolução histórica da sociedade burguesa saída da alta Idade Média européia. Esta esfera pública formou-se ao final do século XVIII, configurando-se em um âmbito específico da sociedade burguesa a partir do desenvolvimento histórico da cultura material burguesa.

Logo público, nessa conjuntura, tem um sentido restrito:

[...] é sinônimo de estatal: refere-se ao funcionamento de um aparato que detém o monopólio legítimo da violência, no sentido weberiano. A esfera pública-estatal burguesa desenvolve-se no contexto do mercantilismo: começam a prevalecer os interesses do capital manufatureiro ante o capital comercial. O velho modo de produção capitalista transforma-se com a introdução do intercâmbio de matérias-primas e produtos acabados ou semi-acabados (RAICHELIS, 1998, p. 48).

O privado passa a ser entendido como lugar daqueles que não tem cargo público ou oficial. Deste modo, poder público tem vinculação com pessoas que participam da “esfera do poder estatal”. Com essa configuração, o “[...] âmbito da

autonomia privada, contrapõe-se ao Estado” (RAICHELIS, 1998, p. 48). O público passa a ser sinônimo de estatal configurando um sentido restrito.

Do ponto de vista do ordenamento político, a esfera pública assume a posição central: trata-se do princípio organizativo dos Estados burgueses de Direito na forma de governo parlamentar. O pressuposto social desta esfera pública burguesa é um mercado liberalizado, que faz da troca na esfera da reprodução social um assunto de pessoas privadas. Completa-se, assim a privatização da sociedade burguesa (RAICHELIS, 1998, p. 49).

Com esse desenho de sociedade, a base é constituída de pequenos proprietários que transformam o espaço privado numa esfera de seus interesses comuns. Ao se inserirem como proprietários privados na esfera produtiva, eles passam a cidadãos ativos no plano da esfera estatal. E, numa analogia à autoconsciência da família burguesa, o mundo competitivo dos negócios passa a operar com “[...] autonomia das pessoas privadas, livres dos controles estatais e submetidas às leis da esfera privada” (RAICHELIS, 1998, p. 50).

O Estado, nesse período, é considerado uma

[...] espécie de mal necessário, que se resumia a fornecer a base legal com o qual o mercado podia melhor maximizar os “benefícios aos homens”. [...] parteiro do mundo do capital, desde que mantido sob controle estrito, sem o que é a fonte de todos os males e crises. (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 56).

Deste modo, em tese “[...] o Estado constitui-se na esfera pública, com a defesa dos interesses gerais e do bem comum, e a sociedade civil, a esfera privada, como espaço dos interesses privados e individuais” (COSTA, 2006, p. 28).

Uma solução transitória adotada pelo Estado capitalista em sua fase “econômico-corporativa” consistiu em limitar o jogo político às classes e setores integrados ao domínio do capital, cuja participação na vida pública se supunha que haveria de ser enquadrada dentro de margens aceitáveis para as classes dominantes. Desse modo, a cidadania se restringiu ao estreito estrato formado pelos proprietários e as classes e grupos integrados à sua hegemonia, enquanto que a grande massa da sociedade padecia uma situação crescentemente resistida de exclusão política (BORON, 1994, p. 20).

Em outras palavras, o Estado moderno é o Estado liberal burguês que deve garantir as regras do convívio social e a defesa da propriedade através da lei firmada no pacto, em detrimento do uso da força.

A democracia “censitária” se caracterizou então, em primeiro lugar, por sua vocação excludente, que por sua vez adquiriu um status legal nos diferentes

regimes eleitorais que consagravam a privação do direito a sufrágio a distintas categorias das classes subalternas; e, em segundo lugar, por sua natureza formal e abstrata, traços estes com os quais se procurava frear a dinâmica expansiva da participação popular. Desse modo se “congelou” o processo democrático, confiando-o ao conjunto das classes e estratos sociais dominantes [...] (BORON, 1994, p. 20).

No entanto, as práticas liberais logo desvelam as porosidades argumentativas dessa doutrina, uma vez que, para além das “intenções” de abertura, uma sociedade assentada sobre classes sociais garante que apenas o proprietário possa aspirar à cidadania.

E foi precisamente esta condição restritiva e excludente que permitiu harmonizar a existência “terrena” de uma sociedade classista e profundamente desigual - com igualdade que imperava em um “céu político” completamente independentizado da base material (BORON, 1995, p. 72).

Assim, recolocam-se as bases sobre as quais se assenta de fato a sociedade de classes. Conforme o quadro 3, a partir de Karl Marx (1818 – 1883) compreende-se, então, que as relações materiais de produção condicionam o papel que o Estado exerce sobre a vida dos indivíduos. Nestes termos, quem domina a esfera material de produção, domina também as instâncias de poder político.

A teoria clássica marxista compreende a existência do Estado a partir da divisão da sociedade em classes. A classe burguesa é detentora dos meios de produção, sendo composta pela minoria das pessoas. Já a classe trabalhadora compõe a grande massa da população e possui apenas a força de trabalho. Para Coutinho (2007), a divisão da sociedade em classes é um processo decorrente das relações sociais de produção estabelecidas no sistema capitalista.

No contexto do mundo capitalista, a máquina estatal assume a função de conservar e reproduzir tal divisão. E, muito embora a esfera pública moderna porte viés universalista, esta retrata os interesses da classe burguesa sendo transformados em interesse geral através do Estado, o qual se sobrepõe à sociedade civil.

Essas conformações demonstram que a propriedade é determinante para ingressar na esfera pública de forma que para Habermas<sup>17</sup>, na leitura de Raichelis (1998), o interesse de classe é a base da opinião pública e adquire uma aparência

<sup>17</sup> Importa sinalizar que a perspectiva de entendimento da esfera da política aberta por Habermas, ao destacar o fenômeno histórico da publicização e do debate público acerca das decisões da autoridade estatal relativas ao ordenamento da esfera material, expressa um rompimento com a concepção marxista sobre a natureza da política.

universal, uma vez que a apresentação pública dos argumentos privados busca um consenso sobre o interesse universal.

Assim nesse contexto o Estado tem a aparência da universalidade, mas sua realidade efetiva é particular, na medida em que ele garante a organização das condições gerais de um sistema (ou organização da produção) no qual e pelo qual a burguesia existe como classe dominante (DURIGUETTO; MONTAÑO, 2010, p. 37).

Com base nesses pressupostos, as críticas impetradas por Marx destroem as ficções sobre a ideia de esfera “pública” burguesa:

[...] a dissolução das relações feudais de dominação no interior da burguesia não representa a pretendida dissolução de toda a dominação política em geral, mas sua perpetuação em outra forma. Desvela-se, assim, o caráter ideológico do Estado de Direito e a esfera pública como princípio de sua organização (RAICHELIS, 1998, p. 52).

A distinção imputada entre o público e o privado tem balizas históricas e conteúdo conflitante, corrobora-se com o argumento de Raichelis (1998), quando assevera que a esfera pública nasce cindida pela contradição elementar da sociedade capitalista, sua divisão em classes e os antagonismos entre capital e trabalho. De modo que o uso e a apropriação da esfera pública em defesa de interesses privados tornam-se recorrentes na sociedade capitalista.

Essa falta de diferenciação entre o público e o privado – onde não só o público é apropriado pelo privado, como as relações políticas são percebidas como extensões das relações privadas – torna as relações de favor, o personalismo, o clientelismo e o paternalismo, práticas políticas comuns [...]. Em consequência, grupos subalternos, excluídos, passaram a ver a política como “negócio privado” das elites resultando numa imensa distância entre sociedade civil e política (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 27).

Trata-se de uma sociedade que, contraditoriamente, vislumbra possibilidades de superar o período de carência<sup>18</sup> no bojo da revolução industrial, mas que, nomeadamente, prioriza a estabilidade de uma minoria em detrimento de uma maioria e entende a divisão da sociedade em classe como uma estratégia essencial para a reprodução do capital.

---

<sup>18</sup> Segundo Lessa (1999), o período de carência pode ser caracterizado como todo o período que antecede a revolução industrial, aproximadamente quatorze mil anos atrás. Nele, toda a produção existente não era suficiente para suprir todas as necessidades de todos os indivíduos.

Em síntese, as práticas do Estado, principalmente até a Grande Depressão, refletem o entendimento de sua função naquele período: árbitro das classes sociais. Contudo, o fruto de uma sociedade que durante um longo período não logra conformar uma sociabilidade com equidade e trata a questão social como caso de polícia não pode ser diferente. As densas mudanças estruturais verificadas nas sociedades modernas criaram novos e complexos problemas para o Estado capitalista.

A questão social que eclodiu na segunda metade do século XIX, no rastro da revolução industrial, impôs-se como um fato perturbador da ordem e das instituições liberal-burguesas. Com efeito, a questão social, constituída em torno do pauperismo e da miséria das massas, representou o fim de uma concepção idealista de que a sociedade, por si só ou, quando muito, acossada pela polícia, pudesse encontrar soluções para os problemas sociais. Constatada a falácia dessa concepção, impôs-se outra, apoiada na necessidade do sistema liberal-burguês de responder, por meio da regulação estatal efetiva e ampliada, os efeitos disruptivos da questão social (PEREIRA, 2002, p. 31).

Não obstante, para a autora, a industrialização interfere na regulamentação jurídica das relações da sociedade anterior, de modo que as relações de produção sofrem mudanças, ao mesmo tempo constituem-se várias organizações de defesa dos interesses dos trabalhadores, consumidores e pequenos produtores.

O século XIX trazia as contradições de uma sociedade que por um lado se modernizava, e por outro, acirrava as condições de pobreza da classe trabalhadora. O processo de industrialização fomentou um aumento considerável dessa classe, que não possuindo outra coisa, senão a força de trabalho, [...]. As condições precárias de vida e de trabalho da classe operária nutriram uma permanente insatisfação por parte dos trabalhadores, que ao longo do século XIX encamparam lutas incessantes em prol do reconhecimento da cidadania (SIQUEIRA, 2005, p. 25).

Para Boron (1994), as lutas populares que obrigam a democratização dos Estados capitalistas varrem com as premissas de um Estado cuja cidadania não transcende o universo das classes proprietárias.

Depois da Primeira Guerra Mundial, da Revolução Russa e da Grande Depressão, o Estado burguês só poderia reclamar para si o título de “democrático” à condição de que repousasse sobre uma base de massas, algo inconcebível – e inadmissível – na teoria convencional (BORON, 1995, p. 72).

Essa necessidade histórica precipita uma importante reformulação no liberalismo, que se transfigura no “liberalismo democrático” e descortina a instável

tentativa de reconciliar capitalismo e democracia. O que não significa que automaticamente “[...] os velhos princípios codificados pelo constitucionalismo liberal burguês dos séculos XVIII e XIX tivessem perdido seu valor, transformando-se da noite para o dia em desprezíveis “formalidades” (BORON, 1995, p. 82), como advertem as autoras a seguir:

A mobilização e a organização da classe trabalhadora foram determinantes para a mudança da natureza do Estado liberal no final do século XIX e início do século XX. Pautada na luta pela emancipação humana, na socialização da riqueza e na instituição de uma sociabilidade não capitalista, a classe trabalhadora conseguiu assegurar importantes conquistas na dimensão dos direitos políticos, como o direito de voto, de organização em sindicatos e partidos, de livre expressão e manifestação. Tais conquistas, contudo, não conseguiram impor a ruptura com o capitalismo. Os direitos políticos, diferentemente dos direitos civis, são direitos coletivos, garantidos a todos, e independem da relação do indivíduo com a propriedade privada. As Constituições liberais, no entanto, restringiriam os direitos políticos aos proprietários. A transformação do direito universal ao sufrágio em direito positivo só aconteceu na Europa no século XX (BEHRING; BOCHETTI, 2007, p. 63).

Boron (1994) coloca que a Primeira Guerra Mundial<sup>19</sup>, a Revolução Russa<sup>20</sup> e a Grande Depressão de 1929 são três eventos que, em apenas quinze anos, marcaram definitivamente o rumo pelo qual iria transcorrer a história do século XX, “[...] estimularam as lutas sociais de tal modo que fizeram explodir a camisa-de-força do velho Estado liberal” (BORON, 1994, p. 21).

---

<sup>19</sup> “A prolongada e incessante luta das classes subalternas contra o capital e seus representantes políticos alcança uma série de vitórias decisivas depois da Primeira Guerra Mundial, que impõem “de baixo” a democratização do Estado liberal. A violenta incorporação das grandes massas europeias aos esforços bélicos exigem atualizar uma condição de cidadania que, até então, havia permanecido abstrata e sem contornos no anonimato do mercado” (BORON, 1994, p. 72).

<sup>20</sup> Boron (1994, p. 73) destaca que “[...] logo após a contenda e a eclosão desta revolução o mundo se transformará de maneira irreversível: essa nova consciência política estava fadada a ter consequências políticas imediatas – e em alguns casos catastróficas – para os estados capitalistas da época. A queda dos Romanov, do Império Austro-Húngaro e da dinastia dos Hohenzollern na Alemanha seriam apenas os primeiros episódios. Um após o outro foram saltando os diversos elos da cadeia imperialista: os mais frágeis primeiro, os outros mais tarde. A crise se resolveu, como não podia ser de outra maneira, de formas muito diversas em função das características concretas das lutas nacionais naquele momento histórico. Na Rússia, desencadeou uma revolução socialista; na Itália inaugurou uma nova forma de Estado burguês, o fascismo; na Alemanha deu lugar à instalação de uma república burguesa dirigida pela social-democracia, que jamais chegou a marchar sobre seus próprios pés e que, em sua crise, abriu caminho para a ascensão legal e pacífica de Hitler ao poder. Ao contrário, os menos vulneráveis da cadeia conseguiram uma readequação profunda às novas condições nacionais e internacionais sem chegar àqueles extremos: o New Deal rooseveltiano, os governos frente-populistas na França e o auge da social-democracia na Suécia são outras tantas ilustrações disso. Mas tanto os casos “traumáticos” como aqueles mais graduais tinham um denominador comum: a bancarrota definitiva do velho modelo democrático liberal assentado sobre a exclusão das grandes maiorias nacionais”.

Deste modo, o velho Estado do liberalismo aristocrático [...] foi substituído, mediante uma diversidade de caminhos e trajetórias profundamente influenciados pelas tradições de luta popular e pelas instituições politicamente prevaletentes em cada sociedade concreta, por uma nova forma política que, à diferença da anterior, se assentava sobre o terreno mais sólido, mas também mais ameaçador da integração das massas e da legitimação popular do domínio burguês (BORON, 1994, p. 21).

Todo esse processo que se descortina, principalmente entre a segunda metade do século XIX e o século XX, evidencia um contínuo alargamento dos direitos políticos e sociais. O que permite indicar novas determinações e mediações econômicas e sócio-políticas que produzem alterações na relação do Estado com a sociedade civil.

A generalização dos direitos políticos é resultado da luta da classe trabalhadora e, se não conseguiu instituir uma nova ordem social, contribuiu significativamente para ampliar os direitos sociais, para tencionar, questionar e mudar o papel do Estado no âmbito do capitalismo a partir do final do século XIX e início do século XX (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 64).

Para as autoras, estas mudanças ocorrem em quatro direções:

a) interesse estatal vai além da manutenção da ordem, e incorpora a preocupação de atendimento às necessidades sociais reivindicadas pelos trabalhadores; b) os seguros sociais implementados passam a ser reconhecidos legalmente como conjunto de direitos e deveres; c) os direitos sociais passam a ser vistos como elementos de cidadania; e d) ocorre um forte incremento de investimento público nas políticas sociais, com o crescimento do gasto social (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 65).

Boron (1994) afirma que, a partir da segunda metade do século XIX e início do século XX, se processa o enfraquecimento dos argumentos liberais. A literatura aponta que isso decorre principalmente do crescimento do movimento operário, da concentração e monopolização do capital e da Grande Depressão, identificada como a maior crise econômica mundial do capitalismo até aquele momento.

Contudo, os fatos concorrem com certa dualidade, uma vez que, mesmo com esses avanços na relação Estado e sociedade, é o Estado liberal que se faz hegemônico, ao menos até o início do século XX. As ideias liberais prevalecem, derrotando

[...] na maior parte das vezes os humanistas, democratas, reformadores e socialistas. [...] a avalanche liberal, alimentada pelas descobertas científicas e por um crescimento econômico pujante, relegou ao esquecimento as



advertências clássicas sobre a necessidade de um mediador civilizador (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 67).

Contraditoriamente a partir do século XX,

[...] a classe trabalhadora passou a consolidar uma série de conquistas sociais e políticas. O sufrágio universal possibilitou a representação de demandas populares nos parlamentos, e a organização da classe trabalhadora deu forma aos sindicatos e partidos políticos. Neste sentido, tivemos como resultado deste processo a pressão por parte dos segmentos organizados da sociedade civil por espaços de participação nas decisões públicas (SIQUEIRA, 2005, p. 39).

Nesse momento, ocorre a interpenetração do público e do privado. Ao passo que a relação entre capital e trabalho complexifica-se, a concepção de esfera pública é modificada e o movimento do real aos poucos desconstrói os argumentos em torno da idealização das relações capitalistas. O que indica que, para além dos fatos e acontecimentos de destruição que marcam o século XX, a modernidade também se configura como palco de outras tendências que demarcam e implicam nas relações entre Estado e sociedade civil.

É na contradição das relações sociais capitalistas que se gesta uma perspectiva diferente de esfera pública, e não fora delas, pois as coisas só são em oposição a outras: a possibilidade de não ser reside no próprio ser, ou seja, “[...] o processo histórico é movido por contradições sociais” (CHAUÍ, 2000, p. 537).

Segundo Raichelis (1998, p. 46),

A partir da progressiva emancipação do intercâmbio econômico entre os homens em relação ao controle estatal, vai se abrindo um espaço social aglutinador dos interesses comuns ou públicos dos sujeitos privados, que regula suas relações com o mercado e com o poder político. Esse âmbito social, responsável pela mediação entre sociedade civil e Estado, no sentido de fazer valer as necessidades da sociedade civil diante do Estado é o que Habermas denomina de esfera pública.

Siqueira (2005) entende que esse processo torna, concretamente, a relação Estado e sociedade civil mais complexa, já que a diversidade de interesses presentes na sociedade civil pôde gradualmente se expressar e se articular na esfera pública. “Desta forma, o próprio conceito de Estado passa a ser revisto, e a expressão “comitê da burguesia” já não explica mais a gama variada de interesses pulsantes na esfera estatal” (SIQUEIRA, 2005, p. 25).

Com esse processo de socialização do Estado, abrem-se perspectivas para transição de um Estado liberal à condição de um Estado social. Para Raichelis

(1998, p. 53), “[...] a interpenetração dessas esferas resulta no que Habermas chama de esfera social repolitizada, que não pode mais ser classificada sob a denominação de público ou privado”. As pessoas privadas são substituídas por um conjunto de instituições que assumem a condição de mediadores entre Estado e sociedade civil.

A esfera pública habermasiana, discutida por Raichelis (1998), constitui um espaço em que incide necessariamente a constituição de uma opinião e de uma vontade democrática. Sua base social é formada por uma sociedade civil composta por associações, organizações e movimentos sintonizados com a ressonância dos problemas societários nas esferas da vida privada, que devem ser transmitidos para a esfera pública.

Essas organizações da sociedade civil influenciam na definição dos problemas que serão tematizados através da esfera pública. Uma vez publicizados, tais problemas poderão ser travados pelo sistema político-administrativo. A esfera pública estabelece desse modo uma intercessão entre a sociedade civil e o sistema político-administrativo.

Segundo este raciocínio, “[...] encontramos em Habermas (1997) que a sociedade civil é a base social de esferas públicas autônomas que diferem tanto do sistema econômico quanto da administração pública” (LUIZ, 2011, p. 75). O que, segundo Duriguetto (2007), representa um rompimento com a tradição marxista.

Para Duriguetto (2007), em Habermas, a formação de uma “nova” esfera pública é analisada como desvinculada de qualquer expressão direta dos interesses classistas. O mundo da vida não interfere no mercado, logo o aprofundamento dos direitos é possível na medida em que o modo de produção capitalista não é questionado. Outro elemento essencial na teorização de Habermas é a

[...] perda de referência da determinação do trabalho como elemento fundante da sociabilidade e também da sua emancipação, faz com que aposte no fortalecimento de relações associativas que tem, na comunicação e no discurso travados no mundo da vida, a materialização de um projeto emancipador (DURIGUETTO; MONTAÑO, 2010, p. 75-76).

Nesse sentido, corrobora o argumento de Luiz (2011, p. 75-76),

Uma concepção nesse nível parece rasa diante das desigualdades e contradições da sociedade contemporânea, colocando a sociedade civil/esfera pública como intermediária dos conflitos e contradições sociais, mas,

não imbricada no poder de reverter essas situações contraditórias, ficará ao nível de atendimento aos problemas sociais, e não de busca de superá-los.

A afirmação possibilita questionar qual é a concepção de esfera pública que fundamenta as práticas sociais e as pesquisas. Diz a autora: “[...] trata-se de uma esfera pública acrílica, apolítica e aclassista? Ou uma esfera pública sem os prefixos de negatividade anteriores?” (LUIZ, 2011, p. 76).

Reafirma-se, assim, que a perspectiva orientadora desse processo de pesquisa compreende que “[...] o Estado não tem uma medida em si mesmo, ele tem que estar sempre em relação com a sociedade civil, o que lhe dá a medida, a profundidade, o alcance, os seus limites” (OLIVEIRA, 1994, p. 7), conformando uma esfera pública política. E a sociedade civil enquanto

[...] terreno no qual uma classe pode pretender converter-se em Estado, superando sua condição de portadora de interesses econômicos-corporativos e adquirindo uma nova capacidade ético-política através da transformação progressiva de sua própria consciência e de sua própria inserção societal (NOGUEIRA, 2001, p. 121).

Ou seja, a relação que se estabelece entre sociedade civil e Estado é definida pelo processo histórico a ser construído entre ambos, em um processo catártico, não de superioridade de um ou de outro, mas da possibilidade de edificação de um Estado ampliado, com a presença da sociedade civil em seu interior, e não o contrário, como apregoa o pensamento liberal. Para Luiz (2011), nessa perspectiva, “[...] há uma elevação da concepção de sociedade civil como ente que possui um mesmo patamar de importância que o Estado, não mais relegada a um segundo plano nas decisões políticas, marca da constituição histórica da sociedade brasileira” (LUIZ, 2011, p. 63).

Desses processos complexos de socialização do Estado decorre, então, uma espécie de “contestação burguesa” do liberalismo clássico, expressa principalmente na chamada “revolução keynesiana”. Para Boron (1994), produz-se o “trânsito<sup>21</sup> do velho Estado elitista e censitário – o “gendarme noturno” da mitologia

---

<sup>21</sup> “O denominador comum desses processos foi a impetuosa mobilização das classes subalternas, que pressionou violentamente as já então carcomidas estruturas estatais do capitalismo concorrencial. A cidadania abstrata incosequente que esta garantia devia ser transformada radicalmente: a extensão do sufrágio às classes e camadas populares foi a primeira resposta, mas como tal era absolutamente insuficiente. Não bastava agregar uma ampla base social – incorporada à vida política graças ao sufrágio universal – a um Estado que preservava quase intacta sua estrutura político-administrativa e a definição de seu papel econômico-social. A insuficiência de uma

liberal<sup>22</sup> – ao Estado keynesiano<sup>23</sup> de massas, “benefactor e empresário” ao mesmo tempo” (BORON, 1994, p. 21).

Este período constituiu a era de ouro<sup>24</sup> em quase quinhentos anos de história da civilização burguesa: o conjunto das economias capitalistas avançadas que constituem o núcleo do sistema mundial cresceu a um ritmo sem precedentes, sobretudo se se leva em conta o caráter planetário do processo e a extensão do planeta (BORON, 1994, p. 22).

É nessa conjuntura que se ergue o Estado social alicerçado na proposta de *Welfare State*<sup>25</sup>, devido principalmente às condições econômicas do pós-guerra. Este se caracteriza como o padrão de financiamento público da economia capitalista, mediante a estruturação de uma esfera pública (RAICHELIS, 1998, p. 55).

Mas esse novo papel do Estado, com suas inevitáveis consequências no que se refere à sua estrutura e gestão político-administrativa, não podia materializar-se sem uma profunda mudança na modalidade de funcionamento da economia capitalista. Se na sua época liberal-competitiva o papel do Estado tinha sido importante na regulação das tensões e antagonismos próprios do mercado, logo após a crise de 1929 ele se transforma no sujeito ativo e dirigente do processo de desenvolvimento

---

democratização eleitoral que não alterava os padrões reais do funcionamento do Estado ficou claramente demonstrada nos desenlaces sofridos pelos elos mais frágeis do sistema: a abertura do sistema político não bastou para aplacar o protesto social que arrasaria com o tzarismo, a Alemanha Guilhermina e a reação enquistada no Império Austro-Húngaro. Para contornar a crise, o Estado devia não somente incorporar as demandas mas também produzir – e rapidamente – um amplo leque de políticas governamentais tendentes a satisfazer as tumultuadas e postergadas reivindicações populares. Da cidadania forma e abstrata tinha que emergir uma material e concreta mudança tanto mais urgente quanto, depois da guerra, a legitimidade dos estados burgueses havia sofrido erosões significativas e só podia ser refundada sobre o ativo consenso das massas dominadas” (BORON, 1994, p.73-74).

<sup>22</sup> Mas, o autor alega que é preciso entender estas denominações na condição de “[...] rótulos simplificadores de realidades muito complexas, mas que servem apenas para sublinhar a passagem de uma forma estatal que fundava seu domínio na atomização da sociedade civil – a outra de tipo “ampliada”, que integra as classes subalternas e que faz repousar a hegemonia burguesa em sua capacidade para organizá-las “dentro” do Estado e em função dos interesses dominantes” (BORON, 1994, p. 21).

<sup>23</sup> Segundo Boron (1994, p. 75), “Na formulação original de Keynes o repertório e a duração das iniciativas estatais eram mais limitados do que posteriormente demonstrou ser o caso na experiência histórica. Sua preocupação era solucionar o problema da crise atacando-a com intervenções pontuais pelo flanco do desemprego e da queda da demanda agregada. O sucesso de suas recomendações, fundado em sua penetrante percepção de que o capitalismo necessitava de um “organizador coletivo” para superar as limitações derivadas do egoísmo desenfreado do homo economicus, conspirou contra algumas de suas próprias ideias”.

<sup>24</sup> “O mundo nos Pós-Segunda Guerra Mundial conheceu os chamados “30 anos de ouro” do capitalismo, que ficou marcado pela enorme expansão econômica, avanços e conquistas no âmbito do Bem-Estar Social, principalmente nos países de Primeiro Mundo. No entanto, a partir dos anos 1960 e 1970, aquela dinâmica de acumulação capitalista mundial, configurada no modelo fordista aponta indícios de sérios problemas” (HARVEY *apud* CALVI, 2007, p. 65).

<sup>25</sup> Segundo o Outhwaite e Bottomore (1996, p. 261), “O estado de bem-estar se originou na Grã-Bretanha [...]. Sua origem remonta a criação dos serviços sociais fornecidos pelo Estado [...]”.

capitalista. A bancarrota do mercado faz com que o centro de gravidade de processo de acumulação se transfira para a esfera estatal que, em consequência, sua própria continuidade passe em grande parte a depender dos acertos ou dos erros da política econômica levada adiante pelo Estado (BORON, 1994, p. 74).

Raichelis (1998, p. 57) argumenta que as transformações do Estado capitalista, a partir da regulação keynesiana e da autonomização fiscal, “[...] permitem a intervenção do Estado na economia e o endividamento estatal para atuar no processo de desigualdade social criado pelo mercado”. Sendo, então, este processo responsável pelo “[...] conjunto de intervenções do Welfare State e às políticas sociais públicas”.

Apoiando-se em certas conjunturas políticas, o impulso das lutas populares fez com que o “Estado intervencionista” adotasse políticas que redistribuíram moderadamente renda e riquezas, integraram politicamente as camadas e classes populares e lhes proveio com certos bens e serviços – saúde, educação, moradia, água potável, transporte, uma legislação social etc. – aos quais provavelmente jamais teriam acesso se houvessem tido que esperar os benefícios do mercado (BORON, 1995, p. 81).

Para o autor, a política transforma-se em um fato de massas que torna impossível a contradição entre capitalismo e democracia, perpetuando a alienação política das classes subalternas. “A cidadania, condição privativa de uns poucos, um privilégio mais que um direito, teve que ser estendida, sempre a contragosto, ao conjunto de classes e camadas subordinadas [...]” (BORON, 1994, p. 21).

Nessa lógica, as experiências de *Welfare State* transformam muitos dos dispositivos assistenciais anteriores de natureza seletiva ou corporativa em serviços universais. No entanto, os modelos adotados por cada país diferem<sup>26</sup> significativamente quanto aos tipos de benefícios e serviços oferecidos, as formas de sua provisão, bem como de seu financiamento.

---

<sup>26</sup> O cientista social Esping-Andersen estudou os arranjos de proteção social de um conjunto de 18 países que fazem parte da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). São eles: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Reino Unido, Suécia e Suíça. “Através desta pesquisa, Esping-Anderson concluiu que os modelos se distinguem, ou se assemelham, em três aspectos básicos: grau de participação do Estado nas despesas com a proteção social; grau de abrangência da cobertura aos cidadãos; e grau de proteção que o sistema oferece ao trabalhador, garantindo-lhe condições básicas de sobrevivência, independentemente de ele possuir ou não emprego. A esta última variável, ele chamou de grau de descomodificação da força de trabalho” (SANTOS, 2009, p. 39-40).

Keynes apresenta uma proposta sobre o papel do Estado para socorrer o capitalismo de suas deficiências naturais. Assim sendo, o Estado de Bem Estar-Social não deixa de ser um Estado classista.

Não existe polarização irreconciliável entre Estado liberal e Estado social, ou, de outro modo, não houve ruptura radical entre o Estado liberal predominantemente no século XIX e o Estado social capitalista do século XX. Houve, sim, uma mudança profunda na perspectiva do Estado, que abrandou seus princípios liberais e incorporou orientações social-democratas num novo contexto socioeconômico e da luta de classes, assumindo um caráter mais social, com investimento em políticas sociais (Pisón, 1998). Não se trata então de estabelecer uma linha evolutiva linear entre Estado liberal e o Estado social, mas sim de chamar a atenção para o fato de que ambos têm um ponto em comum: o reconhecimento de direitos sem colocar em xeque os fundamentos do capitalismo (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 63).

Nessa perspectiva, Siqueira (2005, p. 36) advoga que “[...] os gastos sociais colaboraram com a ampliação do capital na medida em que serviram de salário indireto para a força de trabalho, tornando mais barata a mão de obra assalariada”.

De igual sorte, não pode mais funcionar exclusivamente como “comitê da burguesia”. “Na medida em que esse processo de deslocamento da luta de classes para a esfera pública cria condições para a publicização do Estado a partir da dinâmica contraditória da sociedade [...]” (RAICHELIS, 1998, p. 57).

No que toca aos desdobramentos da nova situação circunscrita no *Welfare State*, Nogueira (1998) destaca dois aspectos essenciais:

As massas são ativadas de modo inédito. Seja pela recuperação do ritmo da economia industrial, seja pelos estímulos gerados pela nova forma do Estado, estas ingressam em uma fase de agregação sem precedentes, passando a pelejar como atores políticos legítimos, isto é, no próprio campo do Estado. Não poderão mais ser tratadas como “caso de polícia” ou ser sistematicamente “desorganizadas” por expedientes estatais, mas serão impelidas a se organizarem e a se porem como interlocutores do Estado. Serão desse modo, integradas à ordem política, transferindo a ela todos os seus conflitos e tensões. (NOGUEIRA, 1998, p. 8)

Parece que o autor corrobora com Oliveira (1994) quando sustenta que se ampliam os alicerces da política e do pacto político, modificam-se as tradicionais relações entre sindicatos e partidos e se fortalece o aparato administrativo-governamental “[...] que precisa ser reforçado e qualificado tecnicamente para compensar a deterioração da mediação parlamentar e dar conta das complexas

funções de estabilizar e “gerenciar” um sistema que objetivava regular da economia às relações sindicais” (NOGUEIRA, 1998, p. 8). Continua o autor:

[...] em segundo lugar tendem a desaparecer as separações entre o econômico, o social e o político. Estado e sociedade já não mais aparecem como realidades autônomas, “incomunicáveis”, tal como imaginado pelo liberalismo. O político se dilata e ocupa múltiplos espaços. A “politização do social” faz-se acompanhar inevitavelmente da “socialização da política”. Corporativismo (fragmentação) e centralização (agregação) passam a compor os pólos de uma nova tensão: o “pluralismo” das contratações exige coordenação tecnocrática e é por ela negado, a unificação objetiva do movimento operário é problematizada pela divisão sindical e pelo fracionamento corporativo (NOGUEIRA, 1998, p. 9).

A “revolução keynesiana” “[...] produziu uma drástica rearticulação entre Estado e sociedade civil que liquidou em poucos anos os arcaicos padrões de vinculação herdados da época do capitalismo competitivo e deu origem a uma nova forma estatal capitalista” (BORON, 1994, p. 74).

Este processo aponta para um Estado mais complexo, alargado. Nos termos gramscianos, abrem-se flancos e perspectivas para construção de um Estado ampliado, que se conecta com diversas associações particulares e incorpora a si, “[...] todo o espaço estatal ganhava nova qualidade e o fato mesmo da dominação política era redefinido: a coerção, o “monopólio legítimo da violência”, ação típica da “sociedade política”, tinha de ser cada vez mais sintonizada com a busca de consensos” (NOGUEIRA, 1998, p. 9).

Apreende-se que esta recomposição do Estado capitalista estabelece-se de forma dual e origina uma dupla articulação entre Estado e sociedade, de modo que

[...] instaura um modelo de acumulação e desenvolvimento em que se redefinem as relações existentes entre o Estado e o capital; e outra que institui um modelo inédito de hegemonia-dominância centrada na relação entre o Estado e as massas populares e que põe fim à secular exclusão destas últimas. O novo modelo de acumulação e desenvolvimento se propôs a se contrapor politicamente – isto é, mediante a intervenção dos poderes públicos – a tendência às crises periódicas que é inerente ao capitalismo. Para isto foi preciso “organizar” a anarquia da produção, minimizar as loucuras originadas pelas cegas forças do mercado e desenhar instrumentos efetivos para sua retificação. Do que se trata, em consequência, é de assegurar a adequada intervenção estatal no reino da produção para racionalizar a atribuição dos recursos produtivos: seja pela via direta, onde encontramos o Estado transformado em empresário, seja pelo caminho indireto dos controles, subsídios, taxas de importação e toda a vasta gama de medidas de política econômica postas em práticas desde a Grande Depressão (BORON, 1994, p. 74-75).

De acordo com Demo (2001), os modelos de *Welfare State* carregam o potencial de controlar o Estado e o mercado de tal sorte que o bem comum pode se tornar mais visível, favorecendo a redistribuição da renda e o revigoramento democrático. Na avaliação do autor, o *Welfare State* “[...] sucedeu apenas nos países centrais, e por meros 30 anos, um recorde no capitalismo, possivelmente porque no capitalismo o controle democrático é muito mais dificultado, e, segundo alguns, impossibilitado” (DEMO, 2001, p. 16).

Apesar de seu caráter parcial, dado que não chegou a alterar sua essência classista, essa abertura significou uma enorme conquista para as classes dominadas; por isso seria um gravíssimo erro de perspectiva considerar o *Welfare State* e a moderna democracia capitalista tão-somente como produtores de uma demoníaca conspiração burguesa para enganar as massas. Integradas de maneira permanente à vida estatal, sua presença deu lugar a uma extraordinária expansão dos serviços assistenciais e das agências governamentais encarregadas de sua atenção. Ao mesmo tempo, as instituições político-representativas adquiriram uma inédita consistência realimentando dessa maneira a força dos setores populares no seio dos aparatos estatais. Isto determinou que as demandas redistributivistas das massas, apoiadas pela presença de volumosas estruturas corporativas da classe operária, encontrassem favorável acolhida nos círculos governamentais. Essa nova forma estatal, em conseqüência, não representou o desígnio malévolo de uma burguesia onisciente, mas foi conseqüência das lutas populares pela democracia e pela igualdade; [...] quando o capital se achava na defensiva, as reivindicações históricas do movimento operário cristalizaram-se em novas instituições democráticas que abriram insuspeitadas possibilidades de desenvolvimento (BORON, 1994, p. 77).

Segundo Siqueira (2005) e Correia (2005), as relações entre Estado e sociedade civil constituem-se na modernidade de forma conflitante, pois são influenciadas pela lógica de subordinação do trabalho ao capital subsidiada pelo liberalismo, ao mesmo tempo em que se constituem saldo do movimento contra-hegemônico à hegemonia capitalista, figurando relações sociais de controle social enquanto defesa dos interesses da coletividade.

Pode-se dizer que no século XX a conjuntura demarca relações contraditórias e complementares entre Estado e sociedade civil, sinalizando uma perspectiva dialética, de modo que ambos carregam o potencial de exercer influencia e ser influenciado (a) na disputa pela construção democrática.

A breve exposição aponta que o Estado e a sociedade civil possuem uma configuração histórica, relacionam-se sob a dinâmica do sistema capitalista e, devido aos processos inerentes às relações sociais, suas configurações estão em permanente alternância. A conjuntura e os momentos históricos perfazem um



construto em torno destes conceitos e do *modus operandi* dessas esferas. Porém, há uma estrutura que os sustenta:

A estrutura social e o Estado nascem [...] do processo de vida de indivíduos determinados [...] tal e como atuam e produzem materialmente e, portanto, tal e como desenvolvem suas atividades sob determinados limites, pressuposto e condições materiais, independentes de sua vontade (MARX; ENGELS, 1998, p. 36)

Nas contraditórias relações entre Estado e sociedade, não é o Estado que molda a sociedade, mas a sociedade que molda o Estado. A sociedade, por sua vez, molda-se pelo modo dominante de produção e das relações inerentes a esse modo. Nas palavras de Mészáros (2002, p. 98): “O Capital é um modo de controle que se sobrepõe a tudo o mais [...]”.

Ao pressupor que na base da constituição do Estado e seu desenvolvimento estão determinações e processos associados aos diferentes modos de produção “[...] nos quais este [o Estado] foi e é parte integrante, os quais, por sua vez foram e são determinados por mudanças na estrutura da sociedade e nas relações sociais correspondentes” (PEREIRA, 2002, p. 26), apreende-se o Estado como um campo de correlações de forças que expressa a diversidade de interesses da sociedade e com ela empreende os projetos políticos hegemônicos.

Assim, o Estado é produto, é uma construção de que se vale uma dada sociedade para se organizar como tal, é criatura da sociedade civil, expressa suas contradições e as perpetua. Muito embora, nas diferentes formas com que tem se apresentado, sempre procure se sobrepôr à sociedade e a dominar. Tais esferas estão historicamente imbricadas e suas relações em permanente contradição, tensionadas pela lógica das relações sociais, econômicas, políticas e culturais.

Para Dagnino (2002), o intrínseco tensionamento dessas relações entre Estado e sociedade civil é perpassado pelos diferentes projetos políticos<sup>27</sup> que

---

<sup>27</sup> Na acepção de Dagnino (2004), o termo *projetos políticos* aproxima-se da visão gramsciana, e objetiva 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. Segundo a autora, esta abordagem possibilita uma análise a partir do vínculo indissolúvel entre a cultura e a política. Diz a autora: “Nesse sentido, nossa hipótese central sobre a noção de projetos políticos é que eles não se reduzem a estratégias de atuação política no sentido estrito, mas expressam e veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas. Uma primeira implicação dessa inflexão, [...] se refere às relações Estado-sociedade civil e a necessidade de repensar, a partir dessa perspectiva, a análise recorrente dessas relações que tem como seu eixo central a clivagem entre a sociedade civil — considerada como “pólo de virtudes democratizantes”— e o Estado, freqüentemente visto como “encarnação do mal” e obstáculo fundamental à participação e à democratização” (DAGNINO, 2004, p. 97). Para mais esclarecimentos sobre os projetos políticos

subjazem as relações dessas esferas no curso da história. Logo, “[...] a natureza e os graus desse conflito variam de maneira que o conflito e a tensão serão maiores ou menores dependendo do quanto compartilham – e com que centralidade o fazem – as partes envolvidas” (DAGNINO, 2002, p. 280).

Essa disputa de interesses na constituição de um projeto político sugere que o Estado é “[...] um campo de disputas, no qual a correlação de forças, a movimentação social e a organização política dos interesses têm papel decisivo” (NOGUEIRA, 2004, p. 61). Por isso, o autor enfatiza que o Estado pode ser assimilado tanto como uma estrutura de dominação quanto como parâmetro ético de convivência, local de encontro de discussões e soluções para os problemas sociais.

A análise das relações entre ambas as esferas de atividades evidencia que a sociedade civil nem sempre é o pólo da virtude democrática e o Estado a “encarnação do mal”. Tanto a sociedade civil quanto o Estado são heterogêneos:

[...] no que se refere à sociedade civil existe uma diferenciação interna em termos de atores sociais, formas de ação coletiva, teleologia da ação, construção identitária e projetos políticos. No interior da sociedade coexistem os mais diversos atores, tipos de práticas e projetos, além de formas variadas de relação com o Estado (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 27).

Igualmente o Estado, muito embora seja concebido em sua maioria como ente administrativo homogêneo e indiferenciado, apresenta níveis significativos de heterogeneidade, quando fora de regimes autoritários. Portanto, “dependerá em grande medida do conteúdo do projeto que orienta a ação política dos atores em cena” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 74).

A edificação de um pacto político que expresse a articulação da diferença de interesses e a construção do interesse coletivo depende de canais mediadores de discussão e do engajamento político de atores sociais. Viver a política implica na disposição do “[...] sair-de-si e pensar o outro: pensar, portanto o conjunto de interesses, a correlação de forças, o governo, a dominação, as necessidades e as possibilidades” (NOGUEIRA, 2004, p. 63).

Siqueira (2005) elucida que a gestão democrática e participativa pode vir a representar uma forma de viver a política, em que os sujeitos aprendem a participar dos processos de discussão e construção de um patamar mais ético de convivência

em sociedade, afinal “[...] nenhuma sociedade civil é imediatamente política. Sendo o mundo das organizações, dos particularismos, da defesa muitas vezes egoísta e encarniçada de interesses parciais, sua dimensão política precisa ser construída” (NOGUEIRA, 2004, p. 103).

No modo de produção capitalista, o Estado (sociedade política), como o momento da coerção e da manutenção da ordem, tende a privilegiar iniciativas de incentivo ao capital. Desta forma, inscrever na esfera pública as demandas dos grupos subalternos é desafiador.

Apesar disso,

[...] nas modernas sociedades ocidentais a expansão dos canais democráticos de participação veio, principalmente a partir do século XX, assumindo cada vez mais espaço no âmbito da sociedade civil (momento da mediação, do consenso e da tomada de posição da diversidade de interesses), provocando discussões de relevância pública, como a garantia dos direitos sociais e humanos (SIQUEIRA, 2005, p. 44).

Neste cenário das relações entre Estado e sociedade civil, a configuração da esfera pública sofre metamorfoses que indicam em determinadas conjunturas que a direção do Estado sofre contraditoriamente influências de diferentes projetos políticos advindos da sociedade civil, de modo que inscrevem no bojo da sociedade política diferentes tendências e possibilidades democráticas.

### 1.3 AS CONTRADITÓRIAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO CONTEXTO BRASILEIRO

No que se refere ao Brasil, Francisco de Oliveira (1981, p. 12) é bastante objetivo ao afirmar que “[...] acumulamos uma lista comprida de frustrações históricas, que vem do século XIX, sempre ligadas ao desnível tenaz que nos separa dos países-modelo e à idéia de o transpor por meio de um virada social iluminada”. Em outros termos, “[...] não fomos o berço da Revolução Industrial e as relações sociais tipicamente capitalistas, desenvolveram-se aqui de forma bem diferente dos países de capitalismo central, ainda que mantendo suas características essenciais” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 71).

Quando nos colocamos a tarefa de recompor a particular formação sócio-histórica brasileira, concluímos que no plano econômico o Brasil adaptou-se ao capitalismo sempre de maneira periférica e dependente dos países

centrais. Já no plano político e social o Estado sempre esteve a favor dos interesses das classes dominantes, pondo as classes subalternas à margem da participação dos momentos decisórios (CALVI, 2007, p. 80).

Assim, a “modernização” e a formação do Estado capitalista no Brasil expõem a fragilidade das relações entre Estado e sociedade civil, sendo estas cristalizadas com a centralização e tutela através dos mecanismos de subordinação por parte do capital e do Estado. Relações praticadas apenas nos momentos de legitimação do poder, de forma conservadora, clientelista e tutelada.

Fernandes (2006) intitula este processo de “modernização conservadora”. Considerada como maturação do capitalismo no Brasil, tendo o Estado como protagonista e suporte, mantendo uma cultura política antidemocrática ou de “democracia de cooptação”.

Ao menos até a Revolução de 1930, o Brasil pouco se diferenciava da sociedade legada pela escravidão. A dimensão pública da vida era estreita, os cidadãos rareavam, as elites pareciam flutuar sobre a grande massa da população, atentas muito mais a fantasias ou a modelos ideais do que ao ‘país real’ (NOGUEIRA, 2006, p. 174).

O Estado aqui opera como meio de internalizar os centros de decisão política e de institucionalizar o predomínio das elites nativas dominantes, numa forte confusão entre público e privado. Desse modo, a “[...] sociedade civil não era tão-somente o palco em que se movimentava o senhor-cidadão. Ela era literalmente para ele, a sociedade, a nação” (FERNANDES, 2006, p. 63). E, muito embora a sociedade civil seja nessa conjuntura considerada a alma da nação, esta é delimitada, constituída pelos diversos estratos das camadas senhoriais e dirigidos por suas elites. Logo, o Estado está reduzido à condição de “cativo da sociedade civil”.

A própria estrutura da ordem social existente fundia, numa mesma sociedade civil, todos os que pertenciam aos estamentos intermediários e altos “[...] o que fazia com que a socialização pela comunidade de interesses e de valores se propagasse do estamento senhorial, verdadeiramente hegemônico, aos demais, tornando-os solidários entre si e ‘dominantes’” (FERNANDES, 2006, p. 217).

Diferentemente de outras burguesias que forjam instituições próprias de poder especificamente social e só o Estado para arranjos mais complicados e específicos, para Fernandes (2006, p. 240) “[...] a nossa burguesia converge para o

Estado e faz sua unificação no plano político antes de converter a dominação socioeconômica”

Se a sociedade é inocente, logo se depreende que o Estado defronte-se com uma missão singular: “[...] constituir, orientar, administrar ou tutelar a sociedade, isto é, o povo, os setores sociais subalternos. Justifica-se que o Estado seja patriarcal, oligárquico, benfeitor, punitivo, deliberante, onisciente, ubíquo” (IANNI, 2004, p. 46).

Em resumo, do fim da Monarquia até a Revolução de 1930, o Brasil conhece um tumultuado e irregular processo de expansão capitalista<sup>28</sup>. “Desponta lenta mas firmemente uma nova civilização, urbano-industrial, com suas classes estranhas à estrutura “estamental” legada pelo Império, com um novo arsenal ideológico e com novas expectativas políticas” (NOGUEIRA, 2006, p. 175).

Até mesmo no que representaram de preservação das estruturas que se queria superar, as realizações e promessas daqueles dez curtos anos se espalharam pelas décadas ulteriores: organizariam a vida nacional durante o vintênio iniciado com a redemocratização de 1945 e balizariam muito da institucionalidade e da conduta política do regime ditatorial instalado com o golpe militar de 1964, deixando uma complexa herança para o país. Afinal, entre tantas outras coisas, foi naquela conturbada década que se organizou a estrutura sindical brasileira, delineou-se uma política de massas fundada numa espécie de paternalismo estatal (o “populismo”) e corporificou-se todo um modo de pensar o Estado e o serviço público, coisas que tanta importância teriam nos movimentos posteriores do capitalismo e da classe operária no Brasil (NOGUEIRA, 2006, p. 175).

Nesse período, o Estado configura-se como forte e o povo como fraco, o que Nogueira chama de “estatização do povo e da República”. Para o autor, a recuperação das promessas republicanas (governo do povo, cidadania, democracia representativa) “[...] ficaria na dependência do fortalecimento do Estado, que funcionará como uma ponte responsável por preparar as bases da sociedade para um contato mais efetivo com as formas e os hábitos da República e da modernidade” (NOGUEIRA, 2006, p. 176).

Ianni (1991) afirma que a organização da sociedade através dos espaços de manifestações políticas e a sequência de lutas por condições melhores, tanto de vida quanto de trabalho, a partir das décadas de 1920 e 1930, viabilizam o

---

<sup>28</sup> Fernandes (2006), Coutinho (2007), Ianni (2004), Chauí (2001) utilizam apropriadamente categorias chaves como “modernização conservadora”, “revolução pelo alto” ou “revolução passiva”, “transformismo”, “mito fundador da brasilidade”, para explicar a formação social do Brasil colônia até os nossos dias e para caracterizar o processo de adesão do país ao capitalismo.

entendimento da questão social enquanto problema político. De acordo com o autor, tudo passa a ser questionado, “[...] o social se torna mais transparente e mais dinâmico e faz sentir sua voz. Os grandes problemas nacionais, entre os quais se destacava, por exemplo, o da escolarização [...] passariam a ser discutidos e analisados” (NOGUEIRA, 2006, p. 175).

De alguma forma, há o reconhecimento de alguns direitos, bem como a possibilidade de negociação, “[...] os antagonismos sociais começam a ser enfrentados como situações suscetíveis de debate, controle, mudança, solução ou negociação” (IANNI, 1991, p. 3). Muito embora os códigos e constituições contemplassem a possibilidade de negociação, na prática predominam técnicas repressivas e a violência do poder estatal e privado.

Por exemplo, na área da criança e do adolescente, o primeiro e o segundo Código de Menores consolidam a política de assistência e proteção aos “menores abandonados e delinquentes”. Nesta lógica, é implementada a Escola Correccional, o Juizado de Menores, Abrigo de Menores e o Conselho de Assistência e Proteção aos Menores. Fundamentado em uma proposta punitiva, este modelo entende a situação da infância (pobre) como caso de polícia

Os anos 30 configurarão uma fase de turbulência e instabilidade, sobretudo porque neles será tentada a institucionalização de um poder reformador sobre uma estrutura agrária que se mostrava resistente ao tempo e sobre uma estrutura política que não conseguia se modernizar com rapidez. Entre os múltiplos efeitos de longa duração desses desajustes, encontram-se a hiper-centralização e a natureza ‘personalista’ do regime presidencial, a forte tendência a um ‘decisionismo’ de tipo autoritário na cultura governamental, a precarização do sistema partidário, os variados problemas de afirmação e funcionamento do Legislativo e, por fim, uma nova problematização da cidadania e da dialética entre público e privado (NOGUEIRA, 2006, p. 173).

Diz o autor que a cidadania vai seguir regulada, sob um padrão perverso de corporativismo e carisma tutelado pelo chefe de Estado e suas alianças. A compreensão equivocada da administração pública, produto do arranjo estatal desse período, possibilitou a

[...] balcanização do aparato administrativo e bloqueou a colocação em prática de projetos reformadores capazes de modernizar a administração, aumentar sua eficiência e sua eficácia e dar a ela maior afastamento em relação ao mundo dos interesses particulares (NOGUEIRA, 2006, p. 175).

O processo de construção do Estado brasileiro e sua relação com a sociedade, nos diversos períodos, apesar dos acontecimentos estarem vinculados a conjunturas específicas, constitui-se historicamente pela “sobreposição da sociedade civil à nação”. De modo que:

Em todos os lugares, combina-se o moderno material com o autoritário do mando e desmando. Como na Madeira-Mamoré, em Canudos, Contestado, Revolta da Vacina, ocupações de terras, greves operárias, protestos contra desmandos. Uma história na qual a modernidade está mesclada no caleidoscópio dos pretéritos, dos “ciclos” desencontrados de tempos e lugares, como se o presente fosse um depósito arqueológico de épocas e regiões (IANNI, 2004, p. 31).

Nas palavras de Chauí (2001, p. 9-10), o mito fundador da brasilidade impõe um vínculo com um passado que não cessa nunca. “Um mito fundador que não cessa de encontrar novos meios para exprimir-se, novas linguagens, novos valores e idéias, de tal modo que, quanto mais parece ser outra coisa, tanto mais é repetição de si mesmo [...]”. Continua a autora: “[...] O mito fundador oferece um repertório de representações da realidade, e em cada momento da formação histórica, esses elementos são reorganizados tanto do ponto de vista de sua hierarquia [...] como da ampliação de seu sentido”.

A tarefa de modernizar a sociedade exige a ampliação da ação do Estado, criando uma nova relação entre os direitos sociais e os deveres do Estado. “O Estado, aos poucos, passará a ofertar serviços previdenciários, de saúde, educação e apoio, através de subvenções, às ações assistenciais” (SIQUEIRA, 2005, p. 36). Também é legalizado o direito de organização sindical, instituído o salário mínimo e, em 1943, temos a regulamentação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), pois, “[...] não se constrói uma economia urbano-industrial sem melhorar a infraestrutura social e o nível escolar e sanitário da população” (COSTA, 2006, p. 124).

Na análise de Costa (2006), a proposta de desenvolver o país é concebida como industrialização, em que o processo de substituição de importação deveria mudar a dependência do Brasil frente aos países centrais. As políticas públicas têm o objetivo de gerar dinamismo econômico, atraindo investimentos externos e alterando a inserção do Brasil no mercado mundial.

Oliveira (1981) e Fernandes (2006) defendem que a modernização capitalista brasileira, com forte caráter antidemocrático, tem no Estado um instrumento decisivo para sua efetivação. O Estado assume a condição de

protagonista na construção da industrialização e no conjunto das condições sócio-institucionais que balizam suas relações com a sociedade.

Fernandes (2006, p. 209) lembra que as particularidades da história em que ocorre a revolução burguesa lançam o Brasil numa orientação oposta à do modelo europeu, o que evoca um capitalismo singular e problemático, dependente. “Economia nacional híbrida, pois só o capitalismo dependente permite e requer tal combinação do “moderno” com o “arcaico”, uma descolonização mínima, com uma modernização máxima”.

A subordinação não é somente econômica e de insuficiente poder sobre o excedente econômico, é também relacionada à complexidade das relações sociais e das mentalidades orientadas em oposição às demandas ideais da revolução burguesa e do próprio capitalismo, que não vai ser competitivo efetivamente, mas conformado com os limites estreitos de uma sociedade de privilégios. “Agentes de uma aparência nova das velhas e persistentes estruturas da sociedade (estamental e escravista) brasileira” (FERNANDES, 2006, p. 20).

O Brasil moderno “[...] se propunha contra o Brasil arcaico, mas ao mesmo tempo questionava-se o dualismo e tudo se encaminhava para um entendimento do nosso desenvolvimento como desenvolvimento desigual e combinado” (FERNANDES, 2006, p. 17).

No período entre 1930 e 1964, na expressão de Ianni, consolida-se um poderoso projeto de capitalismo nacional. Esse projeto efetiva-se “[...] em termos de dinâmica da economia, da integração de setores econômicos e sociais e de uma redefinição das relações entre Estado e sociedade civil, aquilo que alguns chamam de “populismo” (IANNI, 2002, p. 32). Diz o autor:

[...] depois de 1930, virão 1945, 1964, 1985 e outras datas simbolizando rupturas, retrocessos, aberturas. A sociedade continua a modificar-se, em termos sociais, econômicos, políticos e culturais. O que não significa que sempre se modificou para melhor, segundo os interesses da maioria do povo (IANNI, 2004, p. 37).

É com esse caráter eminentemente populista que se esboçam as práticas relacionadas à vertente do Estado Social no Brasil. Muito embora se registre certo desenvolvimento, este se configurou de forma restrita e incompleta em comparação com a experiência keynesiano-fordista no capitalismo central, como indica o item 1.2.



A possibilidade de se utilizar o *Welfare State* como instrumento de controle da demanda agregada era reduzida. Problemas de superprodução estavam muito mais relacionados ao comportamento do setor externo do que a flutuações nos níveis nacionais de demanda e o número restrito de trabalhadores beneficiados limitava a efetividade das políticas como mecanismo de expansão do consumo. No Brasil, o *Welfare State* surge a partir de decisões autárquicas e com caráter predominantemente político: regular aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e da burocracia (MEDEIROS, 2001, p. 8).

Em outros termos, no contexto brasileiro constitui-se um Estado Desenvolvimentista que funciona como instrumento de controle da sociedade pelo Estado. Na perspectiva de Octavio Ianni (2002, p. 32):

Houve um projeto nacional que tinha elementos demagógicos, carismáticos de manipulação, mas, ao mesmo tempo implicava em conquistas econômicas, políticas e sociais notáveis, como a Constituição das Leis Trabalhistas – CLT, a Companhia Nacional de Volta Redonda, a Fábrica Nacional de Motores, a Petrobrás, a Eletrobrás, as universidades se criaram, a mídia ganhou um grande desenvolvimento nessa época, a cultura. [...] uma realidade que se desenvolveu de modo notável, com os altos e baixos sabidos – houve a ditadura do Estado Novo etc, tudo bem. Agora, a ditadura militar de 1964, de acordo com a geopolítica da Guerra Fria, significou um bloqueio tremendamente drástico desse projeto.

Considerando a indicação de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) sobre os projetos políticos, a partir de alguns traços da história brasileira sistematizados neste item, fica evidente a hegemonia do projeto autoritário em grandes períodos históricos do país controlando os caminhos da mesma.

Para os autores em tela, o projeto autoritário anula completamente ou limita a operação das instituições democrático-liberais. As eleições e a competição entre partidos ou são proibidas ou carecem de significação política, enquanto as opções estão limitadas e o poder dos representantes eleitos limitado por fatores estruturais. O Estado é forte, centralizado, e assume frequentemente traços personalistas, no qual a figura do presidente e/ou ditador é posta acima de qualquer outro ator político.

No terreno das relações entre Estado e sociedade civil, este projeto, em princípio não reconhece a existência da sociedade civil. Em seu modelo orgânico-corporativo, o modelo autoritário sustenta que não há separação entre a sociedade e o Estado, visto que o partido corporativo cumpre ao mesmo tempo funções de representação dos setores sociais e de exercício de governo, pois ocupa o poder em todos os níveis (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 47).

Nessa circunstância autoritária, a política pública é entendida como um campo particular de deliberação do Estado e é aplicada de forma clientelista e particularista. A influência e o controle da sociedade civil sobre o Estado inexistente ou mínima.

As únicas organizações sociais autorizadas a participar na política são aquelas que estão integradas ao partido oficial, ou as toleradas ou permitidas por razões especiais. Portanto, há uma completa ausência ou uma total ineficácia das instâncias de participação cidadã, se é que existem” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 47).

Esse formato de Estado “restrito”, que expressa um projeto político autoritário, que pressupõe o fechamento dos canais institucionais de participação e representação política, perdura até “[...] a mudança do regime militar para o democrático” (COSTA, 2006, p. 140). Para a autora, esse processo de transição expressa a busca de igualdade social, civil e política.

O final de 1970 e a década de 1980 configuram um período de efervescência política caracterizado pela pressão da sociedade civil ao Estado. Muito embora a reorganização do Estado no Brasil seja carregada de contradições e heranças do passado, representa a tentativa de firmar um novo pacto político entre Estado e sociedade. Tentativas estas que buscavam superar a condição de instrumento de dominação capitalista, cristalizadas nas políticas públicas conservadoras, controladoras, de desmobilização e dependência da sociedade.

Em suma, neste período, as demandas sociais chegam diretamente ao Estado, momento em que surgem - do ponto de vista político - os movimentos sociais.

Com um impulso capitalista tão avassalador, torna-se necessário pensarmos o caráter das transformações para que possamos compreender suas conseqüências. Destas, talvez a mais importante tenha sido precisamente a que a literatura denominou como “o surgimento dos novos movimentos sociais”, que resultou na criação de entidades e ONGs (na sua maioria ligadas a estes movimentos) (OLIVEIRA, 1994, p. 2).

Nesse sentido, Boron (1994, 13) indica que

Uma vasta e complexa série de demandas societais, às vezes vagamente formuladas, outras vezes somente pressentidas mais do que racionalmente elaboradas, pareciam sintetizar-se na aspiração democrática, transformada agora em uma eficaz “ideia força” capaz de mobilizar vastos setores da sociedade civil em sua luta contra o despotismo político e a criação – ou a recuperação, ali onde tivesse sentido falar assim – da democracia.

Em resposta ao autoritarismo das relações sociais, fruto do autoritarismo político e cultural e da exclusão econômico-social, articulam-se forças (movimentos sociais, sindicatos, intelectuais, Organizações Não Governamentais - ONGs e outras organizações da sociedade civil, bem como partidos políticos à esquerda) para contestar a ordem vigente, primando por espaços de vocalização das demandas da sociedade através da abertura dos canais de participação política.

Na base da construção de muitos movimentos sociais estiveram presentes desde as demandas que revelavam carência material mais profunda (demandas por água, habitação e transporte) até aquelas que estavam fundadas na carência de identidade como, por exemplo, o movimento feminista e o movimento negro (OLIVEIRA, 1994, p. 2).

Em nome da democracia, a mobilização desses vários grupos com demandas diversas, adquire um caráter coletivo de luta pela gestão partilhada das políticas públicas de demandas sociais, identidade e igualdade, impetrando as bases do controle social democrático.

As agregações caracterizam-se mais em expressões de interesses particulares do que na fundação de novas concepções de mundo ou de programas para a sociedade. Isso tudo porque, argumenta Oliveira (1994), a fase mais intensa do processo de modernização transcorre atrelada a uma extensa ditadura política. Assim, “[...] nós nos tornamos modernos no plano da economia e da sociedade, no plano dos valores e da movimentação social, sem conseguirmos modernizar as instituições políticas de representação” (NOGUEIRA, 2001, p. 123).

Junto à organização dos movimentos sociais iniciaram as greves de diversas categorias socioeconômicas, impulsionadas pelo movimento dos metalúrgicos no Grande ABC, em São Paulo. Em 1979, o Movimento Sem-Terra é criado em Santa Catarina, renunciando a criação do Partido dos Trabalhadores em 1980. É do mesmo período o movimento de organização das favelas, principalmente em São Paulo, no Rio de Janeiro e em Belo Horizonte, fato que força o diálogo entre Poder Público e as representações de interesses constituídas, em substituição ao tratamento social-darwinista dado a esses moradores, considerados marginais e criminosos. Segundo Boron (1994, p. 13),

A novidade do período de transição aberto na década de 80 consistiu precisamente no fato de que as lutas populares foram colocadas tendo como eixo principal os temas fundantes da teórica democrática clássica,

mas complementando-os com as novas preocupações pela justiça e pela igualdade que, graças à secular luta das classes subalternas, se converteram em componentes essenciais das novas reivindicações democráticas.

Duriguetto (2007) discute que as produções acadêmicas e a prática sociopolítica desses movimentos apresentam, como substrato teórico comum, uma perspectiva oposicionista na relação entre sociedade civil, mediada pelos movimentos sociais, e Estado. Assim, todas as expressões da sociedade civil passam a ser vistas de uma forma positiva, pois são entendidas como tudo aquilo que se contrapõe ao Estado, o lado negativo

Para Coutinho (2007), sociedade civil torna-se sinônimo de tudo aquilo que se contrapõe ao Estado ditatorial, o que é facilitado pelo fato de "civil" significar também, no Brasil, o contrário de "militar". “Disso resultou uma primeira leitura problemática do conceito: o par conceitual sociedade civil Estado, que forma em Gramsci uma unidade na diversidade, assumiu os traços de uma dicotomia radical, marcada ademais por uma ênfase maniqueísta” (COUTINHO, 2007, p. 80). Nessa nova leitura, ao contrário do que é dito por Gramsci, tudo o que provém da "sociedade civil" é visto de modo positivo, enquanto tudo o que diz respeito ao Estado aparece marcado com sinal fortemente negativo.

A mobilização da sociedade na organização dos interesses em prol de um interesse geral forja no país um imaginário político sobre a categoria sociedade civil, que na interpretação de Gohn (2008), passa a ser caracterizada enquanto participação e organização civil do país na contestação do regime. Desta forma, a conjuntura naquele espaço de tempo acaba delegando à sociedade civil a solução para as tensões que emergem do autoritarismo do Estado.

Esse obscurecimento, decerto, facilita a hegemonia das forças liberais no processo de transição. A autonomia também é um discurso estratégico para evitar alianças consideradas ilegítimas e a reprodução de práticas autoritárias estatais e práticas consideradas como superadas, como as baseadas no centralismo democrático das correntes de esquerda mais radicais ou mais tradicionais. Contudo, esse princípio descortina-se contraditoriamente, pois a autonomia é relativa e dependente das assessorias.

Conforme indicam Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), vale ressaltar que é dessa conjuntura que provém a leitura equivocada de sociedade civil virtuosa, que

apreende os atores sociais de forma homogênea, deixando de perceber esta como um espaço de diversidade, de relações de poder e de conflitos, no qual se encontram e intervêm atores marcados por diversas orientações e mantendo diferentes relações com a democracia, ou seja, contraditórias e complementares.

Na visão de Gramsci, como assinalado, a sociedade civil é arena privilegiada da luta de classe, onde se processa uma intensa luta pela hegemonia; e, precisamente por isso, “[...] ela não é o ‘outro’ do Estado, mas – juntamente com a ‘sociedade política’ ou o ‘Estado-coerção’ – um dos seus inelimináveis momentos constitutivos” (COUTINHO, 2007, p. 118).

Para Gramsci, como Semeraro (1999, p. 75) mostra:

Nem tudo o que faz parte da sociedade civil é "bom" (ela pode, por exemplo, ser hegemônica pela direita) e nem tudo o que provém do Estado é "mau" (ele pode expressar demandas universalistas que se originam nas lutas das classes subalternas). Somente uma concreta análise histórica da correlação de forças presente em cada momento pode definir, do ângulo das classes subalternas, a função e as potencialidades positivas ou negativas tanto da sociedade civil como do Estado.

Entende-se que a década de 1980 é das mais significativas por dois motivos: fim do regime ditatorial e a pluralização dos movimentos sociais. O movimento Diretas Já demonstra, pela força e determinação, que o “povo” brasileiro não tinha mais fôlego para suportar as atrocidades do regime que, instalado em 1964, leva irremediavelmente ao fim da ditadura, fortalece a sociedade civil, aumentando a sua auto-estima e originando, no período entre 1985 e 1988, o amplo movimento pela Constituinte.

Entretanto, é importante lembrar que os direitos sociais funcionam também como forma de controlar as reivindicações de amplos segmentos populares diante das insatisfações geradas pelo processo contraditório de modernização do país e acirramento das condições de pobreza da classe trabalhadora.

Concentração de renda e repressão política foram os fatores que, aliados, movimentaram segmentos da sociedade civil nas décadas de 1970 e 1980. O país viveu a represália da Ditadura Militar durante duas décadas (1964 – 1984) e embora os direitos sociais tenham sido ampliados de alguma forma, como a extensão da cobertura aos trabalhadores rurais, a ação do Estado na área social foi residual no sentido da distribuição de renda (SIQUEIRA, 2005, p. 37).

Boron (1994, p. 12) avança no argumento, dessa forma “[...] os alentadores avanços políticos registrados nos anos 80 foram acompanhados por uma marcada piora das condições de vida das grandes majorias nacionais, o que só pode colocar sombras sobre o futuro da democracia [...]”.

Nesse momento é que o projeto democrático-participativo ocupa a cena política brasileira. Desde então, defendem-se modelos de democracia participativa e deliberativa como complementares à democracia liberal representativa. Sendo que estes dois modelos reconfiguram as relações entre Estado e sociedade civil.

A partir da segunda metade da década de 1980, particularmente no contexto da assembléia constituinte, evidencia-se um direcionamento das ações dos movimentos sociais para a institucionalização de suas relações com as agências estatais, vistas como campo estratégico de demandas por direitos de cidadania. Esta estratégia, de acordo com Duriguetto (2007), é também visualizada para a ampliação da democracia, que se daria pela criação de canais político-institucionais para a participação dos cidadãos nos processos de discussão e negociação de políticas públicas, especialmente pela criação dos conselhos de políticas.

Conforme Raichelis (1998, p. 35),

Atenuou-se, de certa forma, a desconfiança de que a participação nas estruturas institucionais levaria necessariamente à manipulação e à cooptação da presença popular. Sob diferentes ângulos, é possível reconhecer a importância desse fenômeno. Isso não quer dizer que se desenvolva isento de ambigüidades e contradições. Ao contrário, a polémica a respeito do significado de sua institucionalização continua despertando posições críticas e questionamentos quanto à oportunidade e às conseqüências da participação da sociedade civil nesses espaços.

Com esse desenho registra-se um pretense abandono de atitudes de confronto, em contrapartida, busca-se uma articulação entre os movimentos sociais e as agências estatais por espaços democráticos de representação e interlocução pública, para o reconhecimento, garantia e consolidação de direitos de cidadania.

A importância da participação da sociedade civil faz-se neste contexto não apenas para ocupar espaços antes dominados por representantes de interesses econômicos, enclavados no Estado e seus aparelhos. “A importância se faz para democratizar a gestão da coisa pública, para inverter as prioridades administrativas no sentido de políticas que atendam não apenas as questões emergenciais, a partir do espólio de recursos miseráveis destinados as áreas sociais” (GOHN, 2004, p. 25).

Nogueira (2004) afirma que se estabelece uma nova ordem social, que contempla vários princípios como: democracia, igualdade e descentralização participativa.

Nessa conjuntura a sociedade civil é constituída por setores organizados da sociedade civil, é reconhecida na sua heterogeneidade e concebida de maneira ampla e inclusiva, dado o seu papel de assegurar o caráter público do Estado por meio da participação e do controle social. Considerada como um terreno constitutivo da política é nela que se daria o debate entre os interesses divergentes e a construção dos consensos provisórios que possam configurar o interesse público (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 51).

A democratização brasileira desencadeia níveis sem precedentes de demanda por participação dos cidadãos na vida pública. Desde então, os movimentos sociais, ONGs e organizações da sociedade civil têm gerado práticas inovadoras, contestando e redefinindo, simultaneamente, as formas de interação entre Estado e sociedade.

Trata-se de novas relações entre estas esferas, pode-se dizer que se trata de relações complementares. Em síntese, da articulação desse projeto político intitulado democrático-participativo emana a Constituição da República de 1988, que materializa, no aspecto jurídico, o Estado Democrático de Direito, através de um projeto societário a ser construído com a participação de toda a sociedade, ampliando assim o conceito e o papel do Estado.

Redefinem-se também a conexão entre as esferas administrativas municipal, estadual e federal, estabelecendo diretrizes para a efetivação do comando único nas diferentes esferas do governo, à luz da participação da sociedade em fóruns, conferências, conselhos e comissões. Ou seja, “[...] avanços que buscaram corrigir as históricas injustiças sociais acumuladas secularmente, mas incapaz de universalizar direitos tendo em vista a longa tradição de privatizar a coisa pública pelas classes dominantes” (BRAVO, 2009, p. 395).

Assentadas na nova constitucionalidade, as novas formas de participação, nos diversos níveis da federação começam a ser recorrentemente utilizados, estabelecendo dinâmicas e relações diferentes entre Estado e sociedade civil. No período em tela, assiste-se à implantação de uma série de requisitos institucionais para dar prosseguimento ao processo de descentralização política e à formação de

instâncias colegiadas cuja função é auxiliar na formulação, no controle e na execução das políticas setoriais.

O reconhecimento do caráter controlador e fiscalizador da sociedade na gestão das políticas públicas abre outra perspectiva sobre as possibilidades em torno do controle social e traz à tona o debate sobre os processos de participação.

A concepção de participação, defendida nos anos 1980 é gestão nas políticas através do planejamento e fiscalização pela sociedade civil organizada. Ou seja, a interferência política das entidades da sociedade civil em órgãos, agências ou serviços do Estado responsáveis pela elaboração e gestão das políticas públicas na área social. Esta relacionada à ampliação dos sujeitos sociais na democratização do Estado brasileiro, tendo no horizonte uma nova relação Estado-Sociedade com a ampliação dos canais de participação direta (BRAVO, 2009, p. 396)

Em outros termos, a participação da sociedade nos processos de decisão assume um papel central para a democratização. “Essa participação é vista como instrumento da construção de uma maior igualdade, na medida em que ela contribuiria para a formulação de políticas públicas orientadas para esse objetivo [...]” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 48).

A participação política torna-se eminente. E a sociedade passa a ser desafiada a participar da gestão pública através dos canais institucionalizados de participação popular tendo que assimilar a prática do controle social. O controle da sociedade pelo Estado passa a ser compreendido, ainda que do ponto de vista formal, como “[...] controle do Estado por meio de toda a sociedade, circunscrevendo a proposta dos mecanismos de controle social” (SOUZA, 2004, p. 167).

Importa destacar que as instâncias de participação popular inserem-se na agenda política via mobilização dos movimentos sociais com origem fortemente vinculada à área de saúde e ao Movimento Sanitarista. A área da saúde no Brasil tem uma importante trajetória anterior à Constituinte, no que se refere à organização popular, reivindicação de demandas e realização de conferências.

Além do regimento da VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, que já considera a participação da sociedade civil, a recomendação 24 propõe a composição do Conselho Nacional de Saúde partilhada entre Estado e sociedade civil. Portanto, o desenho contemplado no texto da Constituição Federal de 1988 é fortemente influenciado pela organicidade desta área e suas propostas inovadoras na gestão compartilhada entre Estado e sociedade civil.



A partir de então, é “[...] assegurada às pessoas privadas a igualdade de oportunidade de acesso a esfera pública por meio da estrutura do Estado” (RAICHELIS, 1998, p. 53). Transformando a base da esfera burguesa que é composta por pessoas privadas individuais, esta passa a ser constituída por pessoas privadas organizadas.

A evolução das propostas e práticas de participação não se deu a margem dos projetos e da vontade política dos diversos sujeitos em situação. Sobretudo no período mais recente, quando a idéia de participação passou a envolver segmentos sociais na esfera da relação Estado-sociedade, não se pode deixar de considerar que as propostas e projetos de cada ator refletem, não apenas a materialidade de seus interesses, mas também uma certa visão sobre as regras de convivência/disputa com os demais sujeitos (CARVALHO, 1995, p. 48).

Para Bravo (2009), o controle social enquanto direito conquistado pela Constituição Federal de 1988, mais precisamente do princípio “participação popular”, pretende ampliar a democracia representativa para a democracia participativa, de base. Estão previstas duas instâncias de participação nas políticas sociais: os conselhos e as conferências.

Com relação aos conselhos, estes são tipificados inicialmente a partir de três modalidades: Conselhos Gestores de Programas Governamentais, Conselhos de Políticas Setoriais e Conselhos Temáticos. Os Conselhos de Políticas Setoriais, também intitulados Conselhos de Política, de acordo com Tatagiba (2002), estão ligados às políticas públicas mais estruturadas e concretizadas em sistemas nacionais.

São, em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação de segmentos com menos acesso ao aparelho do Estado. Neste grupo situam-se os Conselhos [...] de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Direitos da Criança e do Adolescente [...]. Dizem respeito à dimensão da cidadania, da universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos. Zelam pela vigência desses direitos, garantindo sua inscrição ou inspiração na formulação das políticas e seu respeito na execução delas (TATAGIBA, 2002, p. 49).

Os membros devem representar segmentos do setor privado, sindicatos de trabalhadores, órgãos estatais e associações civis, com respaldo social amplo e uma missão que se relacione com as finalidades do conselho (ABERS; KECK, 2008). O Estado normalmente detém até metade das cadeiras. A escolha dos membros acontece de maneira variada. Sendo que os conselhos amparados por legislação nacional são, de modo geral, obrigados a realizar eleições abertas, e as organizações de cada categoria escolhem seus próprios representantes. Já naqueles estabelecidos por legislação local, frequentemente o governo escolhe os membros. Ou seja, os conselhos gestores de políticas públicas e de direitos consolidam-se enquanto formas híbridas de participação no sentido das possibilidades de encontro e interação entre segmentos governamentais e não-governamentais. Em suma, “[...] os Conselhos são os legítimos espaços onde se manifestam os interesses dos diferentes segmentos sociais, possibilitando a negociação de propostas e o direcionamento de recursos para diferentes prioridades” (BRASIL, 2005).

De modo geral, um conselho de direito ou de política pode ser normativo, consultivo, deliberativo e/ou fiscalizador. O quadro abaixo apresenta sinteticamente as particularidades destas práticas.

<b>Normativo</b>	Regula a política setorial via normas e regulamentos. Cadastra entidades e/ou instituições, seus respectivos programas, projetos e serviços. Autoriza, normatiza, regulamenta, credencia, da posse, registra.
<b>Consultivo</b>	Acompanha e participa do processo de planejamento do setor correspondente. Assessoria, propõe critérios com vistas à qualidade das ações e serviços. Aprecia contratos, assessora, participa da definição, do planejamento e da formulação, propõe medidas, critérios ou adoção de critérios.
<b>Deliberativo</b>	Elabora, formula, aprova questões acerca da política para a área. Estabelece ou define critérios, fixa diretrizes, define prioridades.
<b>Fiscalizador</b>	Monitora, acompanha, avalia, controla a política correspondente através dos programas, projetos e serviços existentes. Encaminha ou examina denúncias, promove auditorias.

QUADRO 4 – PAPEL DOS CONSELHOS DE DIREITOS E DE POLÍTICA

Fonte: HOUAISS (2004); CUNHA (2003); Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas e Participação Social (2010).

Organização: A autora.

Já as conferências caracterizam-se como

[...] eventos que devem ser realizados periodicamente para discutir as políticas sociais de cada esfera e propor diretrizes de ação. As deliberações

das conferências devem ser entendidas enquanto norteadoras da implantação das políticas e, portanto, influenciar as discussões travadas nos diversos Conselhos (BRAVO, 2009, p. 397).

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) reafirma tal perspectiva, uma vez que entende que as conferências são “[...] instâncias colegiadas, de caráter deliberativo, que possibilitam o exercício do controle social no âmbito do poder executivo, tendo como objetivo avaliar a situação da política [...] e propor as diretrizes desta política em cada nível de governo” (BRASIL, 2005), constituindo-se no mais importante fórum de participação democrática da população.

É sabido que estes não são os únicos<sup>29</sup> espaços de ação para o exercício do controle social. Estes configuram uma das múltiplas arenas em que se trava a disputa pela hegemonia no país, mas não caracterizam a única via (DAGNINO, 2002). No entanto, entende-se que estes se caracterizam enquanto mecanismos fundamentais.

Na leitura de Bravo (2009), tanto os conselhos quanto as conferências têm sido objeto de estudo entre setores liberais e da esquerda com diferentes matrizes. Pelos liberais, eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, e pela esquerda como vias ou possibilidades de mudanças sociais, no sentido da democratização das relações de poder. Estes estudos e discussões aqui apontados por Bravo compõem os dois paradigmas em voga, explicitados no item 1.1.

O argumento discutido por Coutinho (2007) na direção de elementos de uma nova concepção de democracia e cidadania parece essencial neste momento, já que o autor advoga que é através da articulação entre mecanismos de representação indireta com os organismos populares de democracia de base que tal perspectiva toma forma e conteúdo. Para ele, a articulação é a via em que as classes subalternas podem participar ativamente do poder político, influenciando nas decisões, havendo a possibilidade de construção de um predomínio da vontade geral e a conservação do pluralismo.

---

<sup>29</sup> Segundo Cunha (2003), os Instrumentos de Controle Social dividem-se em duas categorias: - MONITORAMENTO LEGAL: Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Ministério Público, Tribunal de Contas, Ação Civil Pública, Mandado de Segurança Coletivo, Mandado de Injunção, Ação Popular, Código do Consumidor, Defensoria Pública, Legislativo, Comissões, Orçamento Participativo, Audiência Pública. - MONITORAMENTO AUTÔNOMO: Sindicatos, ONGs, Universidades, Ouvidorias Independentes, Partidos Políticos.

Distante de configurar espaços de virtuosidades, tanto as conferências, quantos os conselhos apresentam uma face dual: impasses e possibilidades, espaços característicos de conflitos, diversidades de projetos políticos e interesses. Nesses termos ao discutir os impasses, Bravo (2009, p. 399) descreve:

[...] desrespeito do poder público pelas deliberações dos Conselhos e conferências; o não cumprimento das leis que regulamentam o seu funcionamento; a burocratização das ações e a dinâmica dos Conselhos que não viabilizam a participação dos representantes; a não divulgação prévia da pauta das reuniões; a infraestrutura precária; a ausência de definição orçamentária; a falta de conhecimento da sociedade civil organizada sobre os Conselhos; a ausência de articulação mais efetiva dos conselheiros com suas bases; a dificuldade dos Conselhos interferirem na dinâmica dos Conselhos; a chantagem institucional do Poder Executivo, alegando que, caso as propostas apresentadas sejam questionadas pelos conselheiros, irá trazer prejuízos para a população; a ausência de soluções jurídicas mais ágeis quanto à necessidade de se defrontar com o executivo; a contribuição ainda incipiente dos Conselhos para a democratização da esfera pública.

Raichelis (1998, p. 35) contribui para a análise ao problematizar estes impasses tanto no campo governamental, como no não-governamental.

No campo governamental, uma das principais dificuldades relaciona-se às resistências para que as definições das políticas públicas sejam abertas à participação e ao controle social, retirando-as das mãos da burocracia estatal para permitir a penetração da sociedade civil. No da sociedade civil, o reconhecimento da heterogeneidade dos atores e concepções, práticas e experiências acumuladas geradoras de múltiplos interesses e demandas, nem sempre convergentes, desafia o estabelecimento da agenda comum que deve orientar ações e decisões coletivas. No campo das relações entre representantes da sociedade civil e representantes governamentais que integram os Conselhos, por fim, impõe-se o desafio de adotar estratégias políticas que ampliem o arco de alianças capazes de fortalecer um campo hegemônico progressista na defesa política da assistência social como terreno de direitos.

A partir da literatura, assevera-se que esses pressupostos discutidos por Raichelis (1998) e Bravo (2009) não se aplicam somente à assistência social, mas também para os conselhos na área da criança e do adolescente.

Com efeito, os conselhos gestores de política também carregam suas positivities, uma vez que são espaços de democracia participativa, através do qual a sociedade civil carrega potencialmente o direito de participar na elaboração e controle das políticas de atendimento.

Seu pleno funcionamento garante a ampliação e a vocalização das demandas populares, tornando o processo de implementação das políticas sociais

público. Nesses termos, os conselhos podem tanto se configurar como espaços de legitimação do poder dominante e de cooptação dos movimentos sociais como se constituir em mecanismos de participação e controle social.

Tendo por referência as análises desses espaços de controle democrático na atual conjuntura, considera-se, entretanto, que eles são importantes para a democratização do espaço público e para a mudança da cultura política presente ao longo da história brasileira, pautada no favor, no patrimonialismo, no clientelismo e populismo. Todas essas práticas não permitiram a criação de mecanismos de participação no processo de gestão das políticas sociais públicas diante do autoritarismo do Estado brasileiro (BRAVO, 2009, p. 400).

Importa sinalizar que a experiência dos conselhos no Brasil não é nova. Segundo Gohn (1990), a Comuna de Paris (governo de trabalhadores por dois meses na França, em 1871) é considerada como a primeira experiência de autogestão operária por meio dos conselhos populares. Para a autora, os conselhos operários e de fábricas surgem com as alterações nas comissões internas.

A autora afirma que outros exemplos de conselhos acontecem na Espanha em 1934-1937, na Hungria em 1950, na Polônia entre 1969-1970 e na Iugoslávia no Pós-Segunda Guerra Mundial. Os conselhos soviéticos russos, que servem de estímulos e exemplos para Gramsci pensar os conselhos de fábricas, ocorrem em 1905 e são recriados após a revolução de 1917. São compostos por operários, soldados e intelectuais revolucionários. Os conselhos operários alemães surgem a partir de 1918, com Rosa Luxemburgo como defensora, e sobrevivem por meio dos conselhos de fábricas até 1923, sendo órgãos de autogestão da produção e auto-administração da população.

Além das necessárias referências às práticas operárias do início do século, inspiradas pelo anarquismo autogestionário, e às comissões de fábrica estimuladas pelas oposições sindicais nos anos 70-80 (práticas no âmbito da produção), foi o crescimento dos movimentos sociais urbanos, nesse mesmo período e sua complexa relação com o Estado na transição democrática que trouxeram a temática dos Conselhos, agora no âmbito da reprodução social (RAICHELIS, 1998; GOHN, 1990)

A Constituição de 1988 teve como essência a universalização do acesso aos direitos sociais (saúde, educação entre outros); e a responsabilização do Estado na execução e garantia destes direitos. Contudo, no que concerne à política econômica, na década de 1990 implementa-se o receituário neoliberal.

Os mecanismos de controle democrático, entretanto, foram implementados a partir dos anos 1990, num cenário de regressão dos direitos sociais, de globalização e mundialização do capital, que tem na financeirização da economia um novo estágio de acumulação capitalista. As estratégias do grande capital passam a ser: acirrada crítica às conquistas sociais da Constituição Federal de 1988 – com destaque para a concepção de Seguridade Social – e a construção de uma cultura persuasiva para difundir e tornar seu projeto consensual e compartilhado (BRAVO, 2009, p. 397).

Para Correia (2005), estas décadas também são marcadas por uma grande crise no capitalismo monopolista, com uma forte recessão da economia capitalista internacional. E nos países desenvolvidos, como via de enfrentamento à crise, o capitalismo adota um Estado liberal de forma que o eixo de reestruturação pauta-se na volta à liberdade de mercado. Postura esta que desencadeia uma gradual centralização do poder econômico nas mãos de grupos internacionais e a tendência de concentração do poder político.

As mobilizações que culminam na constituinte de 1988, na sequência, são fortemente tensionadas com a série de situações que afetam a economia brasileira: descontrole da inflação, quedas nos índices de arrecadação da receita fiscal, aumento da concentração de riqueza em uma parcela pequena da população, pagamento da dívida externa, ampla abertura ao capital externo e a densa taxação do Estado como ineficaz.

Aspectos constitutivos de uma conjuntura internacional que versa sobre a relação ou ainda a construção de uma relação entre o Brasil e outras economias. Como evoca sinteticamente este item, sendo o Brasil um país de capitalismo tardio, enquanto se pensa a soberania do Estado e a ampliação da esfera pública, os pressupostos do neoliberalismo implantados nos países desenvolvidos apontam para uma tendência de esfacelamento do Estado nacional, tencionando os espaços constituídos e os processos de controle do Estado por meio da sociedade no país, determinando as relações entre Estado e sociedade civil.

O momento estrutural no Brasil passa a apontar para uma sociedade civil grande, capaz de assumir a execução das políticas e um Estado reduzido, enquanto a questão da cidadania passa a ser difundida como integração individual ao mercado, diferentemente do que preconiza o texto da constituinte.

### 1.3.1 A criança e o adolescente no contexto das contraditórias e complementares relações entre Estado e sociedade civil

A questão da criança e do adolescente no Brasil deixa de ser privada à medida que a mobilização da sociedade e do Estado supera a condição restrita e sua ação torna-se objeto de discussões e intervenções públicas. A transformação de uma questão privada em pública não se dá de maneira espontânea. Entende-se que esta alteração estrutura-se a partir da correlação de diferentes interesses, de acordo com as relações de forças presentes na sociedade de cada período (FALEIROS, 2005).

Portanto, é somente com a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aprovado pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que a criança e o adolescente passam a ser considerados como sujeitos de direito. O ECA entra em vigor a partir de 14 de outubro do mesmo ano.

Ao afirmar que a alteração de paradigma é estabelecida legalmente somente na década de 1990, Rizzini (2009) e Faleiros (2005) referem-se à inexistência ou ainda às arbitrárias intervenções consubstanciadas no conjunto de regulações que permearam a relação do Estado com as crianças e adolescentes antes do ECA.

Não se pretende discutir exaustivamente cada período histórico e a legislação que orientava as relações do Estado e da sociedade com o segmento infanto-juvenil, mas produzir uma síntese sobre a constituição dos direitos da criança e do adolescente, personificada pela alteração de paradigma proposta pelo ECA.

Ao fazer uma incursão no processo histórico do reconhecimento dos direitos infanto-juvenis, observa-se que tanto na Constituição Política do Império de 1824 (BRASIL, 2011) quanto na Constituição da República de 1891 (BRASIL, 2011), a criança e o adolescente são invisíveis.

Nesse período, as políticas para infância figuram como uma questão da ordem pública, associando-as ao abandono, à pobreza e, conseqüentemente, à questão da higiene. Impera nessa conjuntura o viés da educação com vistas à transformação de cidadãos úteis e produtivos para o país, assegurando a organização moral da sociedade. Na tentativa de atender a esse fim, são criadas várias instituições públicas de correção e recuperação (RIZZINI, 2009).

No início do século XX (1902) o Congresso Nacional já discutia a implantação de uma política chamada de "assistência e proteção aos menores abandonados e delinqüentes". Em 1903, foi criada a Escola

Correcional 15 de Novembro. Em 1923, foi autorizada a criação do Juizado de Menores e em 1924 foram criados o Conselho de Assistência e Proteção aos Menores e o Abrigo de Menores (FALEIROS, 2005, p. 5).

Em 1927, esta perspectiva se consolida no Primeiro Código de Menores. Para o autor, este Código cuida, ao mesmo tempo, das questões de higiene, da delinquência e estabelece a vigilância pública sobre a infância, o que expressa que o código é um instrumento de controle social do Estado para com a infância e adolescência.

O Código classificava os menores em duas categorias básicas: os abandonados e os delinquentes, estabelecendo a vigilância sobre a amamentação, os expostos, os abandonados e os maltratados, autorizando-se o juiz a retirar o pátrio poder. O menor de 14 anos não era mais submetido ao processo penal e se fosse maior de 16 e menor de 18 anos e cometesse crime poderia ir para prisão de adultos em lugares separados destes. O juiz devia buscar a regeneração do menor, definindo-se explicitamente que a questão da infância abandonada e delinvente era de caráter público (FALEIROS, 2005, p. 5).

A Constituição de 1934, no item 34 do artigo 113 e no artigo 141, e a Constituição de 1937 através dos artigos 124, 125, 126 e 127 reforçam a perspectiva do Primeiro Código, de modo que fica estabelecido que o Poder Público, nas três esferas, deve amparar os indigentes e desvalidos; a maternidade e a infância, além de socorrer as famílias de prole numerosa, proteger a juventude contra toda exploração, abandono físico, moral e intelectual, bem como adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a moralidade e a morbidade infantis.

Em síntese, a constituinte de 1946, além de reforçar a tendência assistencialista, sobretudo nos artigos 157 e 164, propõe-se a desenvolver ações de atendimento à família. Em 1967, conforme os artigos 150 e 167, ampliam-se as garantias através do reconhecimento de alguns direitos sociais.

Nesse ínterim,

Foram criadas as delegacias de menores para onde eram enviados os meninos encontrados na rua e considerados suspeitos de vício e crime. E mais, foi criado, em 1941, funcionando até 1964, um Serviço Nacional de Assistência aos Menores, o SAM, vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, para extirpar a ameaça dos meninos “perigosos e suspeitos”. Nos internatos do SAM predominava a ação “repressiva e o desleixo contra os internos ao invés da ação educativa” (FALEIROS, 2005, p. 6).



Devido ao debate internacional sobre a criança e o adolescente que culminou na Declaração dos Direitos das Crianças em 1959, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, inicia-se um processo de revisão da legislação com vistas à ampliação da proteção e garantia de direitos. Contudo, em função do Golpe Militar de 1964, a discussão é interrompida.

Em 1979, criou-se um novo Código de Menores, no qual o abandono e a pobreza eram vistos na perspectiva da doutrina da situação irregular, o que significava incapacidade da família, mau comportamento, descumprimento das normas jurídicas e sociais, culpando-se a vítima de uma realidade injusta por esta mesma realidade. Nessa perspectiva do Código, que segue a mesma concepção do Código de 1927 e pensava o “menor” enquanto política de segurança nacional, o discurso já estava alinhado à ideia de proteção sem, contudo, ser transposto para a prática.

Ser pobre era considerado um defeito das pessoas, assim como as situações de maus tratos, desvio de conduta, infração e falta dos pais ou de representantes legais. O juiz representava a intimidação dessas situações, e pelo Código, ele tinha o poder de decidir quais eram os interesses dos menores para corrigi-los (FALEIROS, 2005, p. 8).

O processo pelo qual as legislações são formadas é observado por Faleiros (2005, p.172) como sendo um “[...] processo que construiu um conceito de situação irregular na formação de direitos e políticas no âmbito da infância”. Segundo o autor,

[...] por situação irregular compreendia-se a privação das condições de subsistência, de saúde e de instrução, por omissão dos pais ou responsáveis, além da situação de maus-tratos e castigos, de perigo moral, de falta de assistência legal, de desvio de conduta por desadaptação familiar ou comunitária, e de autoria de infração penal. A pobreza era, assim, situação irregular, ou seja, uma exceção. (FALEIROS, 2005, p. 172.)

Em outros termos, o Segundo Código de Menores prevê que somente nas hipóteses em que o menor não estivesse enquadrado nos padrões sociais considerados normais na época, é que são tutelados por seus dispositivos. Portanto, “protege-se” o menor carente, abandonado e infrator.

Observa-se que até então as crianças e adolescentes são considerados objetos das leis e as intervenções arbitrárias desvelam o controlar, sobretudo, à infância pobre. As distinções entre políticas para os meninos e meninas pobres e os filhos da elite são explicadas por Faleiros (2005, p. 171-172):

Para as elites houve o favorecimento do acesso à educação formal, às faculdades de direito, medicina e engenharia, às aulas de piano ou de boas maneiras, com formação para os postos de comando, embora à mulher tenha sido destinada apenas a organização da vida doméstica. Para os pobres foram criados os orfanatos, as “rodas” as casas de “expostos”, as casas de correção, as escolas agrícolas, as escolas de aprendizes, a profissionalização subalterna, a inserção no mercado de trabalho pela via do emprego assalariado ou do trabalho informal. O acesso dos pobres à educação não foi considerado um dever inalienável do Estado, mas uma obrigação dos pais; e o não acesso a ela, uma situação de exceção, uma situação irregular, cuja responsabilidade cabia à família. O desenvolvimento da criança estava integrado ao projeto familiar, à vida doméstica, à esfera privada.

Ao fazer uma incursão neste processo histórico das regulações e formação das políticas para a infância e adolescência, conjectura-se que o sistema capitalista impõe-se na construção dessas políticas, pois “[...] a política para a infância pobre se articula ao processo de desenvolvimento capitalista, inserindo-se na heterogeneidade econômica das várias formas de produção, mantendo a divisão social de classes [...]” (FALEIROS, 2005, p. 174).

Em síntese, conforme apontado pelo autor, este segmento, durante o século XIX e parte do século XX, é marginalizado e criminalizado, principalmente em função das condições sociais em que se encontram, são objeto de repressão por parte do Estado, que por muito tempo isenta-se de sua centralidade na garantia de direitos e proteção para os meninos e meninas brasileiros. Nesse processo, a lógica de controle social das situações de delinquência, abandono e carências generalizadas é hegemônica.

É na década de 1980, como indicado por Lorenzi (2008) e Rizzini (2009), quando da transição do país da ditadura para as perspectivas democráticas que ativistas dos direitos da criança e do adolescente, entre os quais juristas e movimentos sociais, realizam forte mobilização pela implementação da doutrina da proteção integral. Neste ponto, observa-se o estreitamento de relações entre Estado e sociedade civil para definição das prerrogativas legais.

Essas mobilizações, impulsionadas pela sociedade civil, levam à Assembléia Constituinte de 1986 uma proposta de defesa de uma nova concepção: criança e adolescente são sujeitos de direitos, prioridade absoluta e pessoas em desenvolvimento. Neste momento, o trato com a criança e o adolescente passa a exigir uma lei adequada à nova forma de percebê-los e os ouvir, que se baseasse nos princípios da dignidade, da igualdade de direitos e de respeito às diferenças.

O reconhecimento da dignidade inerente a crianças e adolescentes significa estender a elas, incondicionalmente, o valor de ser pessoa humana, ou seja, o direito a ter direitos. Esse reconhecimento é consubstanciado no artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo ECA, garantindo os fundamentos da alteração de paradigma no trato com a criança e o adolescente no país e a distância do enfoque na pobreza, no trabalho ou das práticas assistencialistas que foram constitutivas das regulações anteriores.

A partir de então, a igualdade deve se materializar entre crianças e adultos, na medida em que os dois são seres humanos e titulares dos mesmos direitos. Contudo, é imanente reconhecer que crianças e adolescentes são seres em fase especial de desenvolvimento, sendo esta vivenciada de modo distinto, peculiar, no que se refere à sua formação moral, de personalidade e à sua condição de fragilidade.

O ECA estende todos os direitos previstos na legislação nacional e internacional, independente da condição em que se encontrem (ricos, pobres, meninos, meninas, vivendo em casa ou na rua, com ou sem deficiência). A lei passa a valer para todas as crianças e os adolescentes em qualquer situação, sem distinção, deixando de ser repressiva para ser protetiva e, conseqüentemente, preventiva, o que expressa a preocupação com a efetivação integral e universal dos direitos.

Nesse sentido, esta é a primeira lei que contempla as prerrogativas da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, uma vez que se articulam ao paradigma da proteção integral, que considera a criança e o adolescente sujeitos de direitos, seres em desenvolvimento e prioridades absolutas (FALEIROS, 2005).

Para Costa (1990), o componente de modernidade político-social introduzida pelo ECA no campo do atendimento, da promoção e da defesa dos direitos da criança e do adolescente consubstancia-se num importante conjunto de mudanças em conteúdo, método e gestão que alterou significativamente as possibilidades de uma intervenção arbitrária do Estado na vida desse segmento, respeitando as vocalizações que adinham dos segmentos organizados da sociedade civil, em nome dos direitos das crianças e adolescentes.

As linhas de ação da política de atendimento definem as mudanças de concepção da situação irregular, destinada a uma minoridade particular, para o paradigma da proteção integral abrangendo todas as crianças e adolescentes. Estas compreendem: as políticas sociais básicas consideradas direitos do cidadão e dever do Estado. [...] Com a instituição do paradigma da proteção integral, crianças e adolescentes passam a ser considerados seres humanos em condição peculiar de desenvolvimento, sujeitos de direitos que devem ser prioridade absoluta da família, da sociedade e do Estado. Esta concepção implica mudanças nos métodos de intervenção, que não devem ser mais punitivos e corretivos como no Código de Menores, mas de respeito, sobretudo, às fases de desenvolvimento biopsicossocial das crianças e adolescentes (CARVALHO, 2000, p.188-189).

A doutrina da proteção integral representa uma revolução na setorialização das políticas públicas, viabilizando a integração e intersetorialização. A mudança na gestão da política da criança e do adolescente implica um reordenamento institucional da relação entre União, os Estados e os Municípios, previsto no artigo 204 da Constituição Federal de 1988.

A partir daí, foi se legitimando o primado da proteção, diretriz fundamental na construção de um Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente. Para a materialização dos princípios da prioridade absoluta e da proteção integral dos direitos da criança e do adolescente, a Constituição Federal de 1988 e o ECA criam um Sistema de Garantias de Direitos que se apóia em três eixos: promoção de direitos, defesa e controle social. O artigo 227 da Constituição Federal atribui à família, à sociedade e ao Estado o dever da construção deste sistema.

A sistemática estabelecida pelo ECA para plena efetivação dos direitos infanto-juvenis constitui-se na intervenção de diversos órgãos e autoridades, que embora possuam atribuições específicas, têm igual responsabilidade na apuração e solução dos problemas existentes, tanto no plano individual quanto coletivo (DIGIÁCOMO, 2008).

Seguindo este raciocínio, esse Sistema congrega os mais diversos órgãos, entidades, programas e serviços destinados ao atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias. Dentre os quais, pode-se citar: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar, Juiz da Infância e da Juventude, Promotor da Infância e da Juventude, responsáveis pelas entidades não governamentais de atendimento a crianças, adolescentes, famílias, entre outros.

De modo que a proposta contida no ECA não contempla mais uma “autoridade suprema”, sendo o papel de *cada um* de seus integrantes *igualmente importante* para que a “*proteção integral*” de *todas* as crianças e adolescentes, prometida já pelo artigo 1º, da Lei nº 8.069/90, seja alcançada. Pela sistemática atual, não mais é preciso esperar que uma criança ou adolescente tenha seus direitos violados para que – somente então – o “Sistema” passe a agir, não sendo também admissível que esta atuação se restrinja ao plano meramente individual e, muito menos, que a institucionalização (diga-se, o encaminhamento para entidades de acolhimento), responsável por tantos malefícios, seja considerada uma “solução”, tal qual ocorria no passado (DIGIÁCOMO, 2011).

Diferentemente do que ocorre quando do Código de Menores, para o qual o “Juiz de Menores” tinha nítida ascendência em relação aos demais atores.

A principal mudança está no reconhecimento de crianças e adolescentes enquanto pessoas em condição especial de desenvolvimento, não como objetos de tutela do Estado, mas, sim, como sujeitos de direitos, destinatários de proteção integral e prioridade absoluta, o que corresponsabiliza poder público, sociedade, comunidade e família pelo pleno atendimento de seus direitos e no estabelecimento de novas relações entre Estado e sociedade civil.

Portanto, esse paradigma representa uma profunda ruptura ao marco legal da maioria como exceção, às regras do jogo de nossa tradição política e à doutrina da situação irregular.

Assim se traduz essa proposta: Ruptura com a consideração da criança pobre como “maioria em exceção”, considerando a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, como cidadãos de pleno no direito; Ruptura com a ordem autoritária sobre a criança, tornando-a autora, protagonista de seu próprio destino e não objeto da ordem, garantia da raça, semente do futuro, incapaz de decidir, enfim como menor; Ruptura com a tutela clientelista dos pobres e a política dualista de educação para a elite e trabalho para os pobres, assegurando direitos iguais e um sistema igual de garantias; Ruptura com a visão repressiva das instituições; Ruptura com a política social excludente e marginalizante, repressiva e clientelista; Ruptura com o desrespeito à dignidade e com a violência contra a criança e do adolescente (FALEIROS, 2003, p. 9).

Na acepção de Silva<sup>30</sup> (2007 – informação verbal), o ECA pode ser compreendido a partir de três Sistemas de Proteção, sendo eles o primário, secundário e terciário. O sistema primário apresenta todos os direitos fundamentais citados pelo artigo 4º do ECA: vida e saúde, educação, cultura, esporte e lazer, convivência familiar e comunitária, liberdade, respeito e dignidade, profissionalização

---

<sup>30</sup> Texto discutido pelo Professor Renilson José da Silva, na Capacitação Permanente na área da Infância e adolescência. 2007. Não publicado.

e proteção no trabalho; as políticas sociais básicas (artigo 87); e o Conselho de Direitos (artigo 88). Desta forma, estabelecem-se responsáveis diretos para assegurar os direitos da população infanto-juvenil, através de linhas de ação e diretrizes para a política de atendimento.

Para o autor, os sistemas podem ser equiparados a “degraus”. Seguindo este raciocínio, o sistema secundário só será acionado quando existir ameaça ou violação de direitos no primeiro. Este sistema contempla os artigos: 98, 101, 129, e 136 do ECA. O artigo 136 trata do Conselho Tutelar, órgão criado por lei municipal, previsto pelo ECA, de existência obrigatória e permanente, composto por cinco membros, escolhidos pela sociedade para mandato de três anos. Caracteriza-se como órgão independente na atuação funcional e tem como missão zelar pela garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, aplicando medidas de proteção (SILVA, 2008).

Em síntese, no primeiro e no segundo sistema, a materialização da participação popular é preconizada pela Constituição Federal de 1988 e pelo ECA, principalmente por meio dos segmentos da sociedade civil no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e no Conselho Tutelar, demarcando assim relações complementares entre Estado e sociedade.

Identificado limites nas primeiras instâncias, entra em cena o sistema terciário, que trata das medidas sócio-educativas (artigo 112) aplicadas ao adolescente em conflito com a lei. Durante todo o procedimento, desde a apuração do ato infracional até a sentença final, participam do processo autoridades não citadas nos primeiros sistemas (policial, juiz e promotor - artigos 171 a 190).

A materialização dos pressupostos legais definidos pelo ECA é atravessada pelas contraditórias e complementares relações entre Estado e sociedade, pela disputa dos direitos com o clientelismo e pelo próprio neoliberalismo. “O primeiro defendendo os direitos universais, o segundo propugnando pelo assistencialismo e o terceiro pela privatização dos serviços” (FALEIROS, 2005, p. 9).

Portanto, para os autores em tela, a questão da criança e do adolescente, na lógica da doutrina de proteção integral, configura uma agenda política que objetiva a construção de padrões civilizatórios dos direitos humanos e de cidadania no Brasil.

#### 1.4 NEOLIBERALISMO, UM DETERMINANTE NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

Análogo ao item 1.3, as configurações potenciais na demarcação de profícuas relações entre Estado e sociedade civil no Brasil acontecem num contexto mundial de esgotamento da época de ouro, em que os intelectuais e a classe política da burguesia não tardam em se dar conta dos prejuízos que a democracia de massas ocasiona ao capitalismo, e de imediato

[...] surgiram vozes queixosas propondo superar a perversa combinação de estagnação com inflação mediante significados recortes no exercício da democracia política ou o puro e simples sacrifício de algumas de suas conquistas em favor da continuidade do processo de acumulação (BORON, 1994, p. 22).

Nessa trajetória em busca de alternativas ao liberalismo, a partir da década de 1980, o keynesianismo é substituído por uma nova ortodoxia: o neoliberalismo<sup>31</sup>.

Nem bem foi instituído um Estado que poderia ser chamado de Democrático de Direitos, e já vieram as reformas na década de 90 que favoreceram a ascensão da proposta neoliberal pactuada no Consenso de Washington em 1989 no âmbito mundial, onde os sete países mais ricos do mundo (Grupo dos 7 ou G7), a partir do final da década de 80, passam a deliberar como as demais nações deviam ajustar-se à nova ordem mundial. Apoiadas nas deliberações do Consenso ficaram estruturadas as bases da nova política econômica e social, que passou a impor uma ideologia difundida mundialmente (PRATES, 2011, p. 64).

Nos termos de Duriguetto (2007), a tese central defendida por Hayek<sup>32</sup>, e também corroborada por Friedman e Nozick, é a que o “caminho” seguido pelos países centrais no pós-guerra, marcado por uma grande intervenção do Estado na vida social, representa um “caminho para a servidão”, por dela decorrer a limitação das liberdades individuais.

<sup>31</sup> “O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é O Caminho da Servidão, de Friedrich Hayek, escrito já em 1944. Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política. Suas idéias passam a ganhar terreno com a chegada da grande crise do modelo econômico pós-guerra, em 1973” (ANDERSON, 1995, p. 11).

<sup>32</sup> “Para Hayek, as duas únicas funções de um governo legítimo consistem “em prover uma estrutura para o mercado, e prover serviços que o mercado não pode fornecer, porém são as Igrejas, as instituições sociais, as ONGs e outras, que deveriam encarregar-se de desenvolver, de forma focalizada, descentralizada, ações sociais que visem à justiça social ou à redistribuição da renda” (DURIGUETTO; MONTAÑO, 2010, p. 63).

A restauração do mercado como instância mediadora central na regulação das esferas da vida social e a redução da intervenção do Estado na dinâmica da vida social constituem, em linhas gerais, os fundamentos de um novo projeto social e a única alternativa para a democracia (DURIGUETTO; SOUZA; SILVA, 2009, p. 88).

De modo geral, o pensamento neoliberal entende que as políticas sociais oneram a economia, que a regulação do mercado via Estado é negativa e a proteção social cara às classes possuidoras. Faz parte do discurso neoliberal a demonização do Estado, o que justifica a sua obstinação em reduzir o Estado e suas responsabilidades sociais.

A essência desse projeto teórico e político pressupõe a defesa de um sistema social organizado, através da livre concorrência no mercado, como garantidor da liberdade. Verdadeiros herdeiros dos postulados clássicos do liberalismo, esse construto passa pela defesa da passagem do caráter “público” do Estado para a lógica “privada” do mercado e da sociedade civil.

Nas palavras de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), os programas de ajuste econômico e social, inspirados pelo neoliberalismo, entram nessa disputa como poderosos e ubíquos competidores.

Em resposta à suposta lógica “inevitável” imposta pelos processos de globalização econômica, as políticas neoliberais introduziram um novo tipo de relação entre o Estado e a sociedade civil e apresentaram uma definição distintiva da esfera pública e seus participantes, baseada numa concepção minimalista do Estado e da democracia (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 15).

De acordo com Luiz (2005, p. 71-72), “[...] a estratégia capitalista foi a substituição<sup>33</sup> do regime rígido de acumulação – fordista<sup>34</sup> – keynesiano – que até

---

<sup>33</sup> “A substituição se deu para um regime de acumulação flexível que se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de novos setores de produção (movimenta o chamado setor de serviços), novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. [...] Com a globalização da economia houve a transferência da produção industrial dos centros tradicionais do Primeiro Mundo para o Terceiro Mundo, em busca de vantagens como “mãos e cabeças baratas” para o trabalho, ocasionando a queda do número de postos de trabalho em centros de alto salário para outros baixos salários” (LUIZ, 2005, p. 71-72).

<sup>34</sup> “Para o princípio Fordista a organização industrial é baseada no planejamento, na funcionalidade e no prazo do trabalho industrial, com a centralização e a verticalização das plantas industriais, grandes linhas de montagem concentradas num único espaço, formação de grandes estoques. É orientado pelas idéias de racionalidade e durabilidade dos produtos e de uma política salarial e promocional visando aumentar a capacidade de consumo dos trabalhadores” (LUIZ, 2005, p. 71).



meados nos anos 70 o orientava”. Para Anderson (1995), a hegemonia deste programa não se realizou do dia para a noite, levou mais ou menos uma década.

Costa (2006) aponta que o ideal do livre mercado foi a bandeira desse movimento conservador, redefiniu as relações sociais no mundo trabalho, causando a flexibilização do emprego, a terceirização da produção e o desemprego estrutural, e, como consequência, a quebra do poder político dos sindicatos. A globalização da economia exige dos países periféricos a adesão aos preceitos neoliberais, e a classe trabalhadora, que participava precariamente do acesso à renda e à riqueza produzida, tem seus direitos sociais ameaçados.

Neste cenário,

[...] a política social se encontra num campo bastante complexo de disputa e legitimação de interesses, pois como direito social representa a desmercantilização do consumo, via distribuição de renda e acesso aos serviços públicos, no entanto; inserida no modelo político neoliberal torna-se alvo do processo de mercantilização das necessidades humanas. Temos assistido, nos países de economia capitalista, em maior ou menor grau, a invasão do mercado na prestação de serviços básicos e essenciais à sobrevivência, como saúde e educação (SIQUEIRA, 2005, p. 37).

A crise do Estado do Bem-Estar Social e do seu arcabouço jurídico-institucional “[...] vai desencadear profundas transformações nas relações econômicas, políticas e sociais, que repercutem diretamente nas formas de estruturação/desestruturação da esfera pública” (RAICHELIS, 1998, p. 59).

O argumento da autora deve-se à apropriação pela ideologia neoliberal em ascensão (década de 80) da dicotomia maniqueísta para demonizar de vez tudo o que provém do Estado, e fazer apologia à sociedade civil despolitizada, convertida no terceiro setor, tentando impor novos padrões das relações entre Estado e sociedade civil - equivocadamente situada para além do Estado e do mercado. Logo, a esfera pública é normalmente esvaziada de conteúdo ético e consciência política, que são imprescindíveis para o fortalecimento dos espaços de mediação e inscrição das demandas da sociedade civil dentro do Estado.

Nas palavras de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), o projeto político neoliberal articula-se a partir da necessidade de ajustar o Estado e suas relações com a sociedade ao que seriam as exigências de um novo momento das relações de acumulação capitalistas, marcado pela sua reconfiguração no âmbito global.

Dizem os autores que nessa conjuntura é “salutar” o enxugamento e a redução do Estado, o que implica na transferência das responsabilidades sociais do Estado para a sociedade civil e para o setor privado, ao lado da privatização das empresas estatais. Nesse contexto, as concepções de cidadania, sociedade civil e de participação que compõem o projeto neoliberal evidenciam uma intencionalidade despolitizadora e, portanto, são:

[...] portadoras do que se poderia chamar uma visão minimalista da política. Essa visão, que reage contra a ampliação da política empreendida pelos esforços democratizantes do projeto democrático participativo, se traduz no seu inverso: a redução de terrenos, sujeitos, temas e processos considerados como constituintes da política. Se uma visão ampliada da política inclui a sociedade civil como uma arena política legítima e enfatiza a cidadania como um processo de constituição de sujeitos políticos, a versão minimalista da política apóia-se, em primeiro lugar, na redução seletiva da sociedade civil a tipos específicos de organizações, com a conseqüente exclusão de outros atores, e na própria redefinição de seu papel, agora o de compensar as ausências do Estado na implementação de políticas sociais (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 58).

A explicitação dos autores dialoga com as reflexões de Nogueira (2003) visto que se trata de uma sociedade apartada, liberista, homogênea e perpassada por finalidades convergentes.

Boron (1994) adverte que a proposta neoliberal aparece obrigando a optar entre o mercado e o Estado, como se sugere com muita insistência.

Mas sabemos que esta é uma falsa alternativa, um mero instrumento ideológico e publicitário que em nada se coordena com o funcionamento dos “capitalismos realmente existentes”. Na realidade o neoliberalismo culmina em um dilema muito mais grave e, talvez por isso, muito menos explicado: mercado e democracia. “A democracia é o verdadeiro inimigo, aquilo que está no fundo da crítica antiestatista do neoliberalismo. Não é o Estado a quem se combate, mas o Estado democrático (BORON, 1994, p. 82).

Reflexos estes que passaram a inferir internamente a partir da virada dos anos 90, durante a era Collor, com auge no governo Fernando Henrique. A política neoliberal cunhada especialmente a partir desse período agrava o cenário nacional, de forma que as conquistas positivadas deparam-se com o paradoxo do avanço no plano político e restrição da atuação estatal na esfera social, fatores que contribuem para o adensamento das questões sociais no bojo de um Estado que ainda não havia sequer efetivado um sistema de proteção social.

Diante deste contexto contraditório, a sociedade civil, que com a institucionalização da participação torna-se mais propositiva e aberta às parcerias, entra em conflito com a perspectiva que busca o fortalecimento no controle progressivo do Estado e do mercado e a substituição do papel do Estado no fornecimento de serviços públicos. O que só reafirma que os paradigmas explicativos da cena contemporânea de fato frequentam-se reciprocamente.

A apresentação acima aponta que as premissas neoliberais minam as conquistas nacionais positivadas no texto da Constituição a partir do paradoxo: avanço no plano político e restrição da atuação estatal na esfera social. A combinação entre ajuste neoliberal, condições estruturais e conjuntura econômica repercute no adensamento das questões sociais. Em relação às políticas sociais, o produto deste processo evidencia duas tendências distintas: universalização e focalização do atendimento, enquanto a sociedade civil passa a conviver com os reflexos dos ajustes do modelo neoliberal, principalmente nas suas deliberações.

A disputa em torno da democracia apresenta-se na situação brasileira, “[...] como um embate – desigual, desde logo – entre os projetos neoliberal e democrático-participativo” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 77). Na acepção dos autores, o projeto neoliberal figura certa confluência, intitulada como perversa, já que tende obscurecer no nível discursivo os contornos específicos desses dois projetos em disputa. Por outro lado, é preciso assinalar também que a caracterização desses projetos não ignora suas influências recíprocas e os elementos comuns que apresentam.

Nas palavras de Boron (1994), pretende-se integrar politicamente as massas e, ao mesmo tempo, ensaiam-se “políticas de ajuste” que as excluem e as marginalizam; “[...] reafirma-se o valor do Estado como âmbito da justiça e como instância de redistribuição de renda e de recursos e, ao mesmo tempo, ele é sacrificado e desmantelado em função do reforçamento darwiniano do mercado” (BORON, 1994, p. 13).

Não admira, pois, que o crescimento da pobreza e da desigualdade social, nos últimos vinte anos, tenha sido uma das conseqüências mais sérias do modo neoliberal de regular a economia e a sociedade. Tal fenômeno foi determinado, sobretudo, pela diminuição da oferta de empregos, acompanhada das desigualdades de salários, como resultado da desregulamentação do mercado de trabalho e da diminuição da progressividade fiscal; isto é, da redução do encargo tributário direto, que onerava, progressivamente, quem possuía mais renda, e do aumento dos

impostos indiretos, que incida mais pesadamente sobre os trabalhadores e consumidores de baixa renda (PEREIRA, 2002, p. 39).

O agravante deste cenário é que, na década de 1990, com a hegemonia da adoção da política neoliberal nos regimes capitalistas, o papel dos Estados na intervenção da economia e no financiamento das políticas sociais torna-se bastante frágil. É necessário frisar que seu papel não é frágil indistintamente, ou seja, o Estado torna-se fraco para atender as demandas sociais, porém forte para manter a ordem capitalista, como fora objetivamente indicado ao final do item 1.3: uma sociedade civil grande para o capital e um Estado reduzido às demandas sociais.

As análises de Perry Anderson (1995) indicam que economicamente o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado, embora socialmente tenha conseguido muitos de seus objetivos. Sua interpretação sugere que o embate entre os diferentes projetos políticos - neoliberais e democrático-participativos - tem obtido saldos na disputa pela construção democrática, muito embora enormes desafios estejam postos para efetivar a participação social e o controle democrático nas políticas públicas na atual conjuntura. Seguindo este raciocínio, Faria (2010, p. 190) atesta que

Uma das conseqüências desta transformação pode ser entendida na mudança do próprio padrão de ação destes atores sociais: de uma postura de negação da institucionalidade vigente no final da década de 1970, passaram por uma postura mais dialogal, demandando e participando dos diversos canais participativos que se estruturavam. Neste movimento, além de mudar o perfil e o sentido da atuação destes novos atores, mudou também os limites do sistema político que se expandiu. Vários foram os espaços participativos construídos na interface entre governo e sociedade civil.

Entre estes, encontram-se os conselhos e conferências. Em outras palavras, nuances de um possível Estado Ampliado. É sabido que estes espaços constituem-se sob o embate do projeto democrático-participativo e o projeto neoliberal. As conseqüências imediatas desta confluência perversa podem ser aferidas pela forma como se passou a avaliar o processo de inclusão política dos grupos organizados.

Segundo Nogueira (2004), longe de facilitar tal processo, o modelo de desenvolvimento imposto dificultou ainda mais esta inserção na medida em que se passou a avaliar o dinamismo societário ora de forma instrumental repassando aos atores da sociedade civil responsabilidades próprias ao Estado, ora como entrave às

necessidades de reestruturar o país mediante os desafios colocados pela sua inserção em uma ordem globalizada.

Assim a “[...] perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (DAGNINO, 2004, p. 97). Para a autora, essa identidade de propósitos no que concerne a participação da sociedade civil é evidentemente aparente, mas uma aparência sólida e cuidadosamente construída através da utilização de referenciais comuns, que “[...] tornam seu deciframento uma tarefa difícil, especialmente para os atores da sociedade civil envolvidos, cuja participação se apela tão veementemente e em termos tão familiares e sedutores” (DAGNINO, 2004, p. 97). Diz a autora,

A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil (DAGNINO, 2004, p. 97).

O avanço da democracia política nos anos de 1980 e 1990 no Brasil, que por outro lado representa o saldo positivo das luta pela democratização, (expresso substancialmente, na Constituição Federal de 1988), é essencial na implementação de espaços públicos de participação da sociedade civil na gestão da sociedade.

Entretanto, este projeto encontra limites no “[...] encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil” (DAGNINO, 2004, p. 97). E ainda na precária politização da sociedade, pois os setores mobilizados conservam a dificuldade de passar do plano imediato da reivindicação econômico-corporativa à política estatal, o que acaba gerando um fosso entre a sociedade civil e o Estado.

Em outras palavras, “[...] o projeto neoliberal encontra no país um contendor relativamente consolidado, embora evidentemente não-hegemônico, capaz de constituir um campo de disputa” (DAGNINO, 2004, p. 99). Prossegue a autora,

A existência desse contendor e dessa disputa determina, na nossa perspectiva, direções específicas às estratégias e formas de atuação das forças vinculadas ao projeto neoliberal em nosso país que, se não se afastam das direções adotadas no nível global, adquirem especificidade

própria na medida em que são forçadas a estabelecer relações de sentido e um terreno de interlocução com o campo adversário. A necessidade dessa interlocução se acentua no interior dos espaços públicos de participação do Estado e da sociedade civil quando se defrontam face a face esses dois projetos. É possível entender melhor o cenário e a natureza dessa interlocução se lembrarmos que os anos noventa no Brasil são caracterizados por uma inflexão nas relações entre o Estado e os setores da sociedade civil comprometidos com o projeto participativo democratizante, onde estes últimos substituem o confronto aberto da década anterior por uma aposta na possibilidade de uma atuação conjunta com o Estado (DAGNINO, 2004, p. 99)

Esta “confluência perversa” esboça, cada vez mais, a imensa complexidade desse processo que resiste a análises simplistas e unidimensionais. Seguindo este raciocínio, as pesquisas realizadas sobre as experiências participativas indicam um duplo movimento: certa conformação dos elementos já presentes historicamente na realidade e sistematizados pela literatura, exemplificado na problematização trazida por Raichelis e Bravo e no aparecimento de uma diversidade de novos problemas.

Assim,

[...] a coincidência na exigência de uma sociedade civil ativa e propositiva, que estes dois projetos antagônicos apresentam, é, de fato, emblemática de uma série de outras “coincidências” no nível do discurso, referências comuns que, examinadas com cuidado, escondem distinções e divergências fundamentais. Assim, o que essa “confluência perversa” determina é um obscurecimento dessas distinções e divergências, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa (DAGNINO, 2004, p. 100).

Verifica-se então, que a gestão participativa precisa estar revestida de força e de iniciativa suficientes para dirigir, coordenar e impulsionar o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas visando a garantia da qualidade dos serviços públicos. Assim, esta forma de gestão necessita acima de tudo, “[...] ser capaz de pensar o Estado e de valorizar o espaço público democrático” (NOGUEIRA, 2004, p. 148). Mesmo se tratando de um contexto imbricado por argumentos e práticas atravessados pelo determinante neoliberal.

Em se tratando dos impactos das políticas de ajuste neoliberal, verifica-se, a partir das discussões de Soares (2002), o aprofundamento da concentração de renda, propriedade e poder, bem como uma tendência de desmonte dos frágeis aparatos estatais no que toca a proteção social.

Nestes termos, a perspectiva de estruturação e articulação de programas e serviços de atendimento no âmbito da promoção, controle e defesa dos direitos (leia-

se políticas públicas) tidos como mecanismos básicos de promoção dos direitos fundamentais, num contexto regido pelo capital, apresentam-se com sérias implicações face às tendências implementadas contemporaneamente pelo Estado - com restrições de universalização e de cobertura dessas políticas, muito embora previstas legalmente (MALTA; VERAS, 2002).

Para Soares (2002), a criação e/ou agravamento de situações sociais de exclusão, desigualdade e pobreza geram demandas sociais incompatíveis com as restrições impostas pelo ajuste às políticas sociais. Em contraponto, há uma concentração do poder e da gestão do econômico. “Vive-se hoje, no Brasil, uma crescente fragmentação da gestão do social com a pulverização daqueles que hoje demandam os serviços sociais, crescentemente destituídos de voz e poder de decisão sobre o seu destino” (SOARES, 2002, p. 6).

Evidenciam-se assim as contradições entre o ordenamento legal referente à atenção e proteção integral à promoção e defesa de direitos de crianças e adolescentes e a realidade, com delineamentos específicos expressos na ineficiência e implantação das medidas, mecanismos, procedimentos, bem como os limites postos de fragmentação e focalização das políticas públicas, imprimidos pelo Estado neoliberal, na década de 90, no processo de flexibilização dessas políticas (MALTA; VERAS, 2002, p. 66).

A complexificação das condições de vida da população infanto-juvenil remete às suas graves dimensões expressadas nas situações de pobreza, indigência, ocorrências de riscos sociais, na vitimização, na violência expressas como questão que agride as referências da sociedade e se apresenta fora do controle social ou político. A persistência desse fenômeno reflete um padrão de sociabilidade regressivo (MALTA; VERAS, 2002).

Se, por um lado, o paradigma da proteção integral conseguiu fazer avançar os direitos das crianças e adolescentes, com diminuição da mortalidade infantil, maior acesso à escola, estabelecimento de um processo de implementação da pré-escola, por outro, a mundialização, o neoliberalismo e a exploração capitalista aprofundaram os desafios para que houvesse uma real aproximação entre o Brasil real e o Brasil legal, no sentido de que a maioria da população não fosse à exceção, mas regra na efetivação da cidadania (FALEIROS, 2003, p. 15).

Com a adoção do ajuste fiscal, que reduz os gastos sociais, as desigualdades socioeconômicas vêm se mantendo e mesmo se agravando entre a população infanto-juvenil.

Enquanto a porcentagem total de indigentes na população é de 14,83% e a de pobres é de 33%, 45% dos indigentes têm menos de 15 anos de idade. Se, por um lado, a taxa de escolarização, na faixa dos 7 aos 14 anos, passou de 76,2% ,em 1977, para 96,5% em 2001, por outro, a evasão e a repetência continuam altas, justamente para os mais pobres, excluindo-os da escola. É preciso, ainda, salientar a desigualdade racial em nosso país, visto que nos negros representam 45% da população e 64% dos pobres (FALEIROS, 2003, p.15).

No final do século XX, a taxa de repetência foi de 11,3% na primeira série e de 26% na quinta série, e ainda com profundas desigualdades regionais (FALEIROS, 2002).

Segundo o IBGE, em 1999, a taxa de freqüência à creche das crianças de zero a três anos era de 9,2% e a taxa de freqüência à creche/pré-escola na faixa de quatro a seis anos era de 51,2%, além dos 8,1% que se encontram no ensino fundamental. (Barreto, 2003). Em 2002 a evasão no segundo grau chegava a 20%. Na quarta série ainda encontramos 59% de estudantes que não sabem ler ou não entendem o que lêem; a maioria de pobres, ou seja, a maioria da população ainda continua a ser a exceção e não a prioridade de inclusão ou qualidade na creche e pré-escola e no ensino de segundo grau. A aliança entre a assistência social e o processo educativo vem sendo promovida por meio da merenda escolar, da distribuição do livro didático, do programa de erradicação do trabalho infantil e principalmente por meio do Bolsa Escola, hoje Bolsa-Família. Embora o valor reduzido da bolsa (R\$15,00 por criança, até três), esta medida vem impulsionando o acesso e a permanência das crianças na escola, facilitando a sobrevivência da família (FALEIROS, 2002, p.15).

Continua o autor: “Encontramos ainda no Brasil aproximadamente 500.000 pequenas trabalhadoras domésticas e quase três milhões de trabalhadores de 05 a 16 anos, com salários miseráveis, longas jornadas e condições precárias” (FALEIROS, 2002, p.16).

Tratando-se da violência sexual contra crianças e adolescentes, segundo dados do Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes, foram registrados no Disque 100, durante os anos de 2003 e 2009, 2.285.671 atendimentos e 98.711 denúncias de todo o país. Do total de denúncias no país, 31% delas estavam relacionadas a situações de violência sexual contra crianças e adolescentes, sendo que 0,70% eram de tráfico de crianças e adolescentes, 1,67% de pornografia e 39,78% de exploração sexual, revelando a dimensão – mesmo que de forma parcial – da problemática da violência sexual comercial no Brasil. (BRASIL, 2009). O que expressa que o enfrentamento a esta expressão da questão social infanto-juvenil continua sendo um desafio para a sociedade e para o Estado.



Igualmente acontece com o consumo de drogas, sobretudo em relação ao narcotráfico. Além destes desafios, os internamentos de privação de liberdade, que abrigavam, em 2002, 9.555 adolescentes em regime de internato, ainda mantêm, na sua maioria, o modelo carcerário e não desenvolveram o processo pedagógico previsto no ECA (FALEIROS, 2002).

A criação de uma cultura de garantia de direitos e proteção à infância e à juventude, conforme enuncia o artigo 227 da Constituição Federal e o próprio ECA, é de responsabilidade de todos e deve ser construída também pelos conselhos, fóruns, conferências, mídia, organizações não-governamentais e, sobretudo, pelo Estado

### 1.5 CONTROLE SOCIAL: ENTRE A CONTRADIÇÃO E A COMPLEMENTARIDADE

Ao problematizar o processo que envolve os conselhos de política e de direitos, importa compreender qual é o conceito de controle social que fundamenta as práticas nestes espaços. “Uma vez que o conceito de controle social está no centro das discussões sobre os conselhos de políticas e de direitos e da participação popular inscrita na Constituição Federal de 1988” (CALVI, 2008, p. 10). Para tanto, no que segue, recupera-se aspectos da trajetória da noção dessa categoria.

Segundo Outhwaite e Bottomore (1996), historicamente o controle social configurou-se como preocupação categórica da Sociologia, de modo que para Hollingshead *apud* Lakatos e Marconi (2006),

[...] a ideia de controle social aparece em primeiro lugar nas obras de Comte, *Curso de filosofia positiva* (1830-1842) e *Política Positiva* (1851-1854), surgindo depois nos escritos de Lester Ward, *Sociologia dinâmica* (1883). Os primeiros autores que utilizaram a expressão controle social foram Small e Vicent, em seu livro *Uma introdução ao estudo da sociedade*, publicado em 1894. A primeira obra a tratar especificamente deste assunto apareceu em 1901, escrita por Edward Alsworth Ross: *Controle Social* (LAKATOS; MARCONI, 2006, p. 236).

Ross (*apud* LAKATOS; MARCONI, 2006, p. 236) enfatiza os meios que a sociedade emprega para obter um comportamento ordenado. Explicam as autoras:

[...] com o enfraquecimento dos instintos sociais do homem, o grupo tem de lançar mão de determinados mecanismos sociais a fim de controlar as relações entre seus membros. Estes mecanismos constituem o controle social, que visa regular o comportamento dos indivíduos e propiciar à sociedade ordem e segurança. Assim, quando as “sociedades artificiais

civilizados” se distanciam das “comunidades naturais”, os controles instintivos do homem são substituídos pelos recursos artificiais: a lei, a opinião pública, a crença, a religião, a sugestão social (tradição, convenções), a influência de certas personalidades marcantes, a ilusão e a avaliação social (LAKATOS; MARCONI, 2006, p. 237).

Ainda sobre as raízes do conceito de controle social, Calvi (2007) assevera que

[...] alguns autores discutam a noção de controle social a partir de Émile Durkheim<sup>35</sup> sobre a integração social passando pela criação e utilização do termo na sociologia norte-americana até chegar à contraposição com as reflexões de Michel Foucault acerca do poder e na indicação da situação atual desse debate no interior do pensamento social contemporâneo (CALVI, 2007, p. 112).

Referenciando Guy Rocher (1971), Lakatos e Marconi (2006, p. 236) afirmam que o controle social diz respeito ao “[...] conjunto das sanções positivas e negativas a que uma sociedade recorre para assegurar a conformidade das condutas aos modelos estabelecidos”.

[...] os processos e os meios pelos quais o grupo limita os desvios com relação às normas sociais. Em outras palavras, o sistema de controle social de uma sociedade seria o padrão de pressões que ela exerce para manter a ordem e as normas estabelecidas (LAKATOS; MARCONI, 2006, p. 229).

Logo, “[...] as sanções, positivas ou negativas, possuem dupla função: assegurar a conformidade das condutas, permitindo a coesão e o funcionamento das coletividades e, desencorajar o não-conformismo perante as normas estabelecidas” (LAKATOS e MARCONI, 2006, p. 236).

Seguindo este raciocínio, esta categoria descreve a capacidade da sociedade se auto-regular, bem como os meios que ela utiliza para induzir a submissão a seus próprios padrões. Assim, a ordem não é mantida apenas, nem sequer, principalmente, por sistemas jurídicos ou sanções formais, mas é produto de instituições, relações e processos sociais mais amplos.

---

<sup>35</sup> A preocupação central de Durkheim está voltada ao conjunto da sociedade, logo o problema básico consiste em estabelecer um grau imperativo de organização e regulação da sociedade de acordo com princípios morais, mas sem o uso demasiado da repressão. Segundo a literatura, Durkheim antecipa as questões que perpassam o controle social, contudo a terminologia só vai ser desenvolvida por sociólogos norte-americanos no século XX. Segundo Carvalho (1995), Ross é indicado como o primeiro a utilizar a expressão, porém ambos dão continuidade à perspectiva durkheimiana: “[...] desejava-se entender muito mais as raízes da ordem e da harmonia social do que as condições de transformação e da mudança social” (ALVAREZ, 2004, p. 169).

Fichter (*apud* Lakatos e Marconi, 2006) indica que o controle apresenta três classificações gerais: controle positivo e negativo<sup>36</sup>; controle formal e informal<sup>37</sup> e controle institucional e grupal<sup>38</sup>. E em relação à sua natureza, o controle social pode ser interno e externo. O interno emana da própria personalidade do indivíduo,

[...] através da socialização, ele interioriza as normas e valores de seu grupo e, convencido de sua validade, orienta sua ação de acordo com eles. Assim o controle interno é o autocontrole exercido pela vontade consciente do indivíduo, baseado nos princípios, crenças e ideias dominantes em seu grupo e por ele aceitos. Pode funcionar de maneira positiva através da antecipação feita pelo indivíduo em relação ao prazer e a vantagem advindos da aprovação do grupo; em sentido negativo, por meio da antecipação das sanções punitivas em face do comportamento contrário as normas (LAKATOS; MARCONI, 2006, p. 240).

Já o externo origina-se fora do indivíduo, podendo este ser natural, espontâneo e informal ou artificial, organizado e formal. Já em relação ao tipo específico de controle, podemos ter: o educativo, o intelectual (instrução), o religioso, o jurídico, o ético e o econômico. Considerando a agência que exerce o controle, este pode ser: doméstico (Família), comunitário (Grupos de amigos, clubes, empresas, vizinhança, entre outros), escolar (Escola), eclesiástico (Igreja), estatal (país, estado, município, departamento, província, etc) ou internacional (Organização dos Estados Americanos; Mercado Comum Europeu; Organização do Tratado do Atlântico Norte; Organização das Nações Unidas etc.).

---

<sup>36</sup> “O controle positivo é empregado para orientar o comportamento do indivíduo, levando-o a proceder de acordo com as normas e valores imperantes na sociedade: a conformidade é induzida através de mecanismos como a instrução, a sugestão, a persuasão, o exemplo, os prêmios e as recompensas; o controle negativo atua de outra maneira, levando os indivíduos a se afastarem de determinadas formas de comportamento consideradas anti-sociais: baseia-se em mecanismos como a proibição, os tabus, as repreensões e as punições” (LAKATOS; MARCONI, 2006, p. 237).

<sup>37</sup> “Os controles formais são assim designados em virtude de serem elaborados com a “intenção expressa de produzir a conformidade social”, sendo obrigatórios a todos os indivíduos que participam do grupo, pequeno ou grande, onde são introduzidos. São formais: as leis, os decretos e atos promulgados pelo Estado; as resoluções e as portarias (ainda no âmbito do poder político); os estatutos e regulamentos de um sindicato, empresa, clube ou universidade; os preceitos da Igreja. Os controles informais são atitudes espontâneas que visam aprovar ou desaprovar determinados comportamentos, conforme sejam ou não compatíveis com as normas e valores da sociedade. São deste tipo a fofoca, o ridículo, o riso, a vaia, o aplauso, o apoio e o sorriso de aprovação” (LAKATOS; MARCONI, 2006, p. 238).

<sup>38</sup> “Nas diferentes sociedades e na mesma sociedade, em diferentes épocas, ocorre a predominância de uma ou outra instituição, de forma que o controle específico por elas exercido varia de importância. Os padrões institucionalizados orientam e controlam grupos existentes numa sociedade, sendo que sob este aspecto “os padrões compartilhados de comportamento e a estreita conformidade às normas” evidenciam-se mais no grupo primário do que no secundário. O controle grupal é exercido pelos diferentes grupos sobre seus componentes, variando o rigor e o grau com que atuam [...]” (LAKATOS; MARCONI, 2006, p. 238)

Em resumo, a noção de controle social na tradição sociológica clássica é usada por diversos autores para designar os mecanismos que estabelecem a ordem social, disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Assim sendo, assegura a conformidade de comportamento dos indivíduos a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados. Sendo historicamente usado em seu sentido coercitivo sobre a população para garantir o controle do Estado ou do empresariado sobre as massas.

Na tradição marxista, a compreensão do controle social apóia-se nas reflexões de Mészáros (2002), o que implica numa leitura diferente da acima esboçada. Segundo Mészáros (2002, p. 991),

[...] a função do controle social foi alienada do corpo social e transferida para o capital, que adquiriu, assim, o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional, segundo o critério de maior ou menor participação no controle da produção e da distribuição.

Para o autor, no Brasil e no mundo desenvolveu-se um tipo histórico de controle social típico do sistema capitalista, ou seja:

O controle social do capital sobre a sociedade, que procurou (e ainda procura) assegurar a manutenção ampliada e hegemônica do capital em detrimento da força de trabalho. Neste sentido, o Capital se utiliza hegemonicamente do Estado para controlar as classes subalternas e suas organizações. Numa sociedade capitalista como a nossa, historicamente, o controle social que se apresenta como hegemônico, frente à fraca coexistência de outro tipo de controle social, é o que atua na manutenção e acumulação ampliada do capital pela via dos aparelhos estatais. Este é o controle social do capital. Ele se engendra gerando uma desigual divisão social, subordinando o trabalho às leis do "Sistema do Capital" e devastando as liberdades e as identidades dos sujeitos. (CALVI, 2007, p. 113).

Mészáros (2002) explica que o controle social do capital é uma construção que permanece sob a divisão social hierarquizada do trabalho e vem se constituindo como o sistema de controle social dominante. Ou seja, o controle social do capital sobre o trabalho implica na fragilização das conquistas sociais, aumento da concentração de renda, o agravamento da questão social, na desmobilização de organizações, lutas e reivindicações coletivas.

No entanto, o controle social do capital é atravessado pela contradição e enfrenta no cotidiano das relações sociais novas práticas de controle social que passam a coexistir num mesmo período histórico. Mesmo que um se faça

hegemônico, o controle social do capital não consegue destruir por completo as lutas por emancipação da sociedade.

Para Calvi (2008), a cena contemporânea expressa a re-transferência do poder de controle conferido ao capital ao corpo social como um todo, mesmo que de forma necessariamente irracional, graças à irracionalidade inerente ao próprio capital.

Mészáros (2002) explica que se vive uma crescente polarização inerente à crise estrutural do capitalismo que se iniciou nos anos 1970, bem como um momento em que se “[...] multiplicam os riscos do [...] colapso de uma série de válvulas de segurança que cumprem um papel vital na perpetuação da *sociedade de mercado*” (MÉSZÁROS, 2002, p. 984, grifo do autor). Ou seja, vive-se um contexto de adensamento de problemas em que as contradições intensificam-se. Por isso, Mészáros afirma que não é de se surpreender que tenha ganhado importância significativa à “idéia de controle dos trabalhadores”.

[...] ele acaba transferindo potencialidades de controle para as classes trabalhadoras possibilitando a construção de um tipo de controle distinto do controle social do capital. Assim, apreendemos que o conceito de controle social não é unívoco” (CALVI, 2007, p. 114).

Correia (2002) afirma que o controle social é movido pela contradição presente na sociedade civil, ora pendendo para a classe dominante, ora para as classes subalternas, a depender da correlação de forças entre essas, em outros termos, correlação entres os projetos políticos.

[...] enquanto a sociedade civil se constitui em campo de luta de classes na disputa pela imposição de projetos societários diferentes ao conjunto da sociedade, este controle poderá ser maior de uma classe ou de outra em determinados momentos, de acordo com a capacidade destas em formar consensos em torno do seu projeto e torná-lo hegemônico (CORREIA, 2002, p. 165).

No Brasil, historicamente e hegemonicamente, a categoria controle social é entendida como controle do Estado ou do empresariado sobre as massas. Conforme substancialmente discutido no item 1.3, o controle social é praticado sempre numa perspectiva coativa sobre a população.

Calvi (2008) entende que este controle social é o típico controle social do sistema capitalista. É o controle social do capital sobre a sociedade, “[...] que procurou (e ainda procura) assegurar a manutenção ampliada do capital em

detrimento do trabalho. [...], o capital utiliza-se hegemonicamente do Estado para controlar as classes subalternas e suas organizações” (CALVI, 2008, p. 11).

Continua a autora:

Noutras palavras, o controle social que se apresenta como hegemônico frente à fraca coexistência de outro tipo de controle social, é o que atua na manutenção e acumulação ampliada do capital pela via dos aparelhos estatais. Este é o controle social do capital. Ele se engendra gerando uma desigual divisão social, subordinando o trabalho às leis do “Sistema do Capital” e devastando as liberdades e as identidades dos sujeitos (CALVI, 2008, p. 14).

Não obstante, o conflito entre o controle social defendido pelos setores conservadores (controle social do Estado sobre a sociedade civil) e o controle social defendido pelos setores progressistas (controle da sociedade civil sobre as ações do Estado no campo das políticas sociais e públicas) resulta na inscrição do controle social democrático na Constituição Federal de 1988, bem com na criação de espaços públicos para a realização deste, conforme discussão no item 1.3.

A partir de então, o controle social expressa um projeto para novas relações entre Estado-sociedade, “[...] onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele” (CARVALHO, 1995, p. 8). Em alusão ao item 1.3, este significado emerge no contexto de luta dos movimentos sociais pela redemocratização da sociedade e do Estado brasileiro a partir da década de 1980 e toma forma e conteúdo no aparato jurídico contemporâneo. Nestes termos, o direito ao exercício de poder por parte dos cidadãos, assegurado pela Constituinte no seu artigo 1º, § 1º materializa-se nos artigos enunciados no quadro que segue:

Artigo 5º XXXIV e XXXIII	Peticionar junto aos poderes públicos para a defesa de seus direitos; obter certidões em repartições públicas e esclarecimento de situações de interesse pessoal, coletivo ou geral.
Artigo 5º - LXXIII	Promover ações judiciais e representações.
Artigo 14	Soberania Popular via sufrágio universal e pelo voto direto e secreto.
Artigo 29 – XII	Cooperar por meio de associações no planejamento municipal.
Artigo 31	Fiscalizar as contas municipais.
Artigo 37	Participação do usuário na administração pública direta ou indireta
Artigos 61 e § 2	Iniciativa das leis complementares e ordinárias.
Artigo 74 § 2	Denunciar irregularidades ou ilegalidades.
Artigo 194 e VII	Conjunto integrado de ações (poderes públicos e sociedade).
Artigo 198 – III	Participação através dos Conselhos de saúde.
Artigo 204- II	Participação na formulação e controle da política (Conselhos de assistência).
Artigo 206 - VI	Participação na Gestão de Ensino. Gestão democrática do ensino público.
Artigo 225	Defesa do meio ambiente.
Artigo 227	Criança e adolescente: dever da família, da sociedade e do Estado.

**QUADRO 5 – A LEGALIDADE DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL**

Fonte: FAVRETO, R. Palestra proferida no dia 28 de março de 2011 na Universidade de Caxias do Sul, Paineis II Eixo Temático Direito e Democracia, sobre o tema O Direito à participação popular na gestão pública; Brasil (2004)

Organização: A autora

Posterior à Constituição Federal de 1988, a participação e o controle social também são previstos na Lei Complementar nº 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 48 e artigo 49) e nas leis orgânicas.

A Lei Orgânica da Saúde - LOS, (nº 8142/90) - prevê no artigo 1º o Conselho de Saúde e a Conferência de Saúde, nesse mesmo artigo aparecem nas seções § 2, § 4 e § 5, a necessidade de participação popular com paridade em relação aos demais segmentos. Quanto à Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (nº 8742/93), o artigo 5º estabelece a participação popular na formulação das políticas e no controle das ações, legitima no artigo 6º as instâncias deliberativas com composição paritária entre governo e sociedade civil, e mais recentemente através da Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social - NOB/SUAS (Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, Resolução n. 27/2005).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira – LDB (nº 9394/96) prevê a participação e o controle nos artigos 5º § 3, artigo 9º § 1 e artigo 14. Já o ECA (Lei nº 8069/1990) estabelece no artigo 88 – II, IV e no artigo 132.

Contraditoriamente, registra-se a partir de então um controle social diferente do controle social do capital no cenário brasileiro. “Ele inscreve-se dentro do processo de democratização do Estado, nos quais os conselhos caracterizam-se como um dos espaços de sua realização pela via da participação popular” (CALVI, 2007, p. 115). Assim convive-se com diferentes tipos de controle social.

Os processos desencadeados pelo movimento do social nas décadas de 70 e 80 contemplados na Constituinte de 1988 e nas legislações ordinárias constroem a abertura de uma nova fase para a sociedade brasileira. É sobre este legado que se forjam os elementos do controle social democrático

[...] entendido como a possibilidade da sociedade civil organizada de participar da formulação e fiscalização das políticas sociais, bem como acompanhar e fiscalizar as ações do Estado brasileiro em seus três níveis federados. Da mesma forma, os movimentos sociais foram protagonistas no processo de crítica à democracia representativa liberal e na construção da democracia participativa e deliberativa (CALVI, 2007, p. 288).

Behring (2001, p. 6) é bastante contundente ao inferir que o controle social democrático possui um conceito amplo e constitui-se como “[...] um ciclo decisório que envolve o parâmetro do direito, o planejamento, o papel do gestor, o financiamento, o Ministério Público [entre outras instâncias] [...]”. Os conselhos possuem uma potencialidade na área das políticas sociais e no controle social “democrático”. Ele é um dos elementos constitutivos de uma “esfera pública” ampliada e democrática, ou seja, estas novas formas de controle social levam à gestão participativa, através de um cidadão ativo, qualificado para interferir na gestão, privilegiando aquilo que é público, o bem comum e o interesse de todos. Mas, ao estudá-los ou ocupá-los, é essencial considerar que este controle social não se limita à instituição legal dos conselhos.

Segundo Nogueira (2004, p. 146), estas novas formas de gestão participativa “[...] promovem um novo vínculo entre representante e representado, tanto no sentido de que alarga e reformula a representação quanto no sentido de que dá novo valor e novo espaço à democracia participativa”. Correia (2002) compõe o argumento assinalando que o controle da sociedade sobre as ações do Estado possibilita às classes subalternas controlar as ações em direção ao atendimento de seus interesses.

De igual sorte, os espaços de participação e deliberação no âmbito das políticas sociais, como indicam Nogueira (2004), Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), são perpassados pela contraditoriedade dos interesses de classes e seus projetos políticos. O que implica diferentes sentidos do controle social.

Por exemplo, os conselhos e conferências, ao mesmo tempo em que carregam o potencial de participação das classes subalternas na gestão das políticas públicas, estão constantemente atravessados por estratégias de consenso e legitimação dos interesses da classe dominantes como elucida Correia.

[...] mecanismos de controle do Estado sobre as [...] classes [trabalhadoras e subalternas], à medida que formam consensos em torno das mudanças nas políticas públicas de acordo com as solicitações para expansão do capital, diante do enfrentamento da atual crise, no sentido de realizar cortes nos gastos sociais e privatizar e focalizar as políticas sociais (CORREIA, 2002, p. 122).



Nas palavras de Favreto (2011 – informação verbal)<sup>39</sup>, a lei não pode estreitar e nem condicionar os procedimentos de participação. Entretanto, além do que está previsto na constituinte e nas legislações ordinárias, há que existir vontade política e capacidade de mobilização.

Os conselhos e as conferências são estruturados a partir do controle social “democrático”, o que não significa que outras práticas de controle social não atravessem tais espaços. Importa compreender que os avanços democráticos não caracterizam a supressão do controle social do trabalho discutido por Mészáros, pois a movimentação do social na década de 80 não logrou outra sociabilidade para além do capital.

Para Calvi (2007), o controle social “democrático” tem seus limites nas fronteiras das políticas sociais e públicas. Ou seja, por mais que tenha sido um avanço na sociedade brasileira, o controle social “democrático” limita-se ao âmbito das políticas sociais e públicas. E mesmo assim, este controle social encontra inúmeros obstáculos quando objetiva mudanças democráticas na direção destas políticas. Nesse sentido, a autora argumenta que para pensar os conselhos é essencial apreender que:

[...] no intuito de efetivar um controle social “democrático”, eles estão subordinados ao controle social do capital, que usa de todos os artifícios, por meio do Estado, para emperrar os processos decisórios onde as classes subalternas têm voz e voto. Os Conselhos, pautados no controle social “democrático” das políticas sociais, encontram inúmeros obstáculos postos pela lógica do controle social do capital e do Estado para a realização de sua dinâmica e funcionamento. De um lado, os Conselhos deparam-se com os traços conservadores da política nacional como o autoritarismo e o clientelismo. Os poderes executivos nos três níveis federados ainda apresentam forte resistência em dividir espaços nos processos decisórios das políticas sociais com os Conselhos. Assim, lançam inúmeras estratégias contrárias à autonomia dos mesmos. De outro lado, os Conselhos também se deparam com as estratégias de despolitização da sociedade civil e dos espaços públicos lançadas pelo projeto neoliberal (CALVI, 2007, p. 290).

Para a autora em tela, essa possibilidade desenvolve-se na processual politização das relações sociais para o enfrentamento da questão social, mediante a construção de estratégias emancipatórias e de controle social por parte das classes subalternas e da intervenção consciente dessas mesmas classes no movimento

---

<sup>39</sup> Palestra proferida no dia 28 de março de 2011 na Universidade de Caxias do Sul, Painel II Eixo Temático Direito e Democracia, sobre o tema O Direito à participação popular na gestão pública.

histórico. O estabelecimento de um adequado sistema de controle social do trabalho requer o mais ativo envolvimento de toda a comunidade de produtores.

Desta maneira, observa-se que no Brasil, apesar dos avanços constitucionais de 1988, as energias criativas dos diversos grupos sociais continuaram reprimidas e a participação da sociedade civil nos momentos decisórios ficou confinada a “decidir a cor dos postes locais”, o calçamento das ruas ou ao remanejamento de metas e recursos de uma política social para outra. Ou seja, o controle social “democrático” limita-se ao campo da elaboração, implementação e fiscalização das ações do Estado no âmbito das políticas sociais e públicas. As lutas das classes subalternas e dos setores progressistas democráticos resultaram apenas na possibilidade da sociedade civil organizada participar da formulação e fiscalização das políticas sociais nos três níveis federados (CALVI, 2007, p. 118).

A partir das considerações da autora, entende-se que nas décadas de 1970 e 1980 processa-se certa agudização das forças políticas que abrem possibilidades e o reconhecimento do imperativo de um novo tipo de controle social. Todavia, continua-se sob a hegemonia e o controle social do capital, pois “[...] o capital é um modo de controle que se sobrepõe tudo o mais”. Contudo,

[...] reconhecemos e acreditamos no potencial do controle social “democrático” conquistado constitucionalmente, pois ele é fruto de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização da nossa sociedade, mostrando que a capacidade de resistência democrática ainda está viva. Porém, é preciso esclarecer que ele se faz subordinado a uma lógica de controle social mais amplo, perverso e poderoso. Ele continua subordinado ao controle social do capital, que usa de todos os artifícios para emperrar os processos decisórios em que a sociedade civil tem voz e voto para decidir, entre eles, os Conselhos (CALVI, 2007, p. 118).

Com a institucionalização, os conselhos portam a legalidade da participação social na perspectiva do controle social “democrático”. Contudo, para Duriguetto (2011 – informação verbal)<sup>40</sup>, a potencialidade dos conselhos passa pela via do fortalecimento da sociedade, da capacitação e, sobretudo, pela articulação para além do espaço institucionalizado.

Logo, o projeto de gestão partilhada sob a potencialidade do controle social do Estado pela sociedade precisa ser enfrentado cotidianamente, reconstruído e desconstruído, sobretudo portado e exercido nos espaços possíveis.

A breve exposição sobre o controle social adverte que os diferentes sentidos e conceitos atribuídos ao controle social são produtos das contradições entre capital

<sup>40</sup> Palestra proferida no dia 23 de março de 2011 na Universidade Estadual de Ponta Grossa sobre o tema Sociedade Civil e Democracia.

e trabalho, do contexto histórico, das complexas relações entre Estado e sociedade civil, bem como a concepção e papel atribuídos a estas esferas nos diferentes contextos sociais, econômicos e políticos.

Na medida em que a concepção de Estado é restrita e funcional aos interesses da classe dominantes, o controle social que detém a hegemonia é o controle social do capital. Aqui o Estado é “[...] um órgão de dominação de classe por excelência, com vistas à promoção de um controle social que garanta o consenso social para a aceitação da ordem do capital [...]” (CORREIA, 2002, p. 120). Essa concepção compreende um “[...] Estado que controla a sociedade em favor dos interesses da classe dominante por meio da implementação de políticas sociais para amenizar os conflitos de classes [...]” (CORREIA, 2002, p. 120).

Por exemplo, no contexto do Estado Liberal, mencionado no item 1.2, o papel do Estado volta-se exclusivamente aos interesses particulares da classe dominantes e imediatamente a via de controle assenta-se sobre a coerção, negando qualquer possibilidade de formulação das políticas sociais.

Porém, nas contraditórias relações entre Estado e sociedade civil, verifica-se uma gradativa socialização do Estado, “[...] o que mostra que é possível mesmo sob a dominação burguesa e de um Estado capitalista, ter espaço para representação de interesses de outras classes” (CALVI, 2007, p. 120).

Com a demarcação de novas tendências, voltadas à possível ampliação do Estado este passa a ser “[...] um espaço contraditório, que apesar de representar hegemonicamente os interesses da classe dominante, incorpora demandas das classes subalternas” (CORREIA, 2002, p. 121). No entanto, mesmo com essa nova configuração do Estado, não há o predomínio dos interesses coletivos e do controle social do trabalho; “[...] existe a possibilidade da coexistência de diferentes projetos políticos cada qual com um conceito de controle social, graças à agudização dos antagonismos de classes e da contradição capital X trabalho” (CALVI, 2007, p. 119).

Assim, por mais que os fatos indiquem a abertura de flancos, outras tendências e possibilidades, o Estado permanece capitalista. Neste contexto, “[...] o que define o atendimento dos direitos sociais, dos interesses plurais, a ampliação das políticas sociais é a correlação de forças entre o trabalho e o capital” (CALVI, 2007, p. 120).

O que possibilita a hegemonia de um ou de outro controle social “[...] é a existência de um grupo social que na adoção de uma das perspectivas se constitui

como dirigente e/ou dominante, isto é, possui a hegemonia e/ou a dominação na sociedade” (CALVI, 2007, p. 122).

Apreende-se que esse processo não é fácil, pois tanto os conselhos quanto as conferências estão constantemente tensionados pela hegemonia do capital, pelos interesses particularistas, por formas de participações distintas (corporativa, assistencialista, eleitoral e política) e, sobretudo, atravessadas pelo construto neoliberal.

Tensões entre as noções de controle social “democrático”, participação, descentralização, publicização e democracia participativa e deliberativa e as noções de controle social do capital e seu comando político, de descentralização, publicização e participação gerencial do projeto neoliberal (CALVI, 2007, p. 288).

## CAPÍTULO 2

### CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE GUARAPUAVA/PR: A SOCIEDADE CIVIL E O CONTROLE SOCIAL

#### 2.1 ASPECTOS LEGAIS DA GESTÃO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE

O artigo 227 da Constituição Federal de 1988 fundamenta alterações significativas em relação ao tratamento à criança e ao adolescente no país, definindo que:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 2004, p. 102).

O desdobramento institucional-legal dessa prioridade é o ECA, que dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente, definindo-os como sujeitos de direitos, ou seja, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento.

Como enunciam os artigos 86 e 87 do ECA, a garantia desse conjunto de direitos constitucionais consolida-se por meio da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Esse atendimento demanda um conjunto de ações governamentais dos três níveis de governo, as quais perpassam vários setores de atuação governamental, tais como as políticas sociais básicas (saúde, educação, assistência social), os serviços especiais de prevenção e atendimento médico psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão, além de proteção jurídico-social.

Segundo a nova orientação jurídico-constitucional, constante no artigo 204 da Constituição Federal de 1988, fica estabelecida como diretriz na área da assistência social a descentralização político-administrativa e a participação da sociedade civil - por meio de organizações representativas - na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

A assistência social passa então a compor um campo de políticas públicas e inclui, entre seus objetivos, conforme o inciso I do artigo 203, a proteção à infância e à adolescência. A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas, Lei nº. 8.742/1993) define o arcabouço legal da política, inclusive definindo

como usuários os “cidadãos ou grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos”, entre esses os “ciclos de vida”, nos quais se incluem as crianças e adolescentes (MENICUCCI, 2010, p. 180).

A partir das considerações da autora, apreende-se que o processo de institucionalização da política de assistência acentua-se com a criação do SUAS, aprovado em 2004 com o objetivo de materializar as diretrizes da LOAS.

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS/2004), são funções da assistência social a proteção social, a vigilância social e a defesa dos direitos assistenciais. De modo que a PNAS/2004 hierarquiza as proteções afiançadas na política de assistência social classificadas em: proteção social básica – com o objetivo de “[...] enfrentar as vulnerabilidades e prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades, de aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (SUAS, 2005, p. 26); e a proteção social especial – destinado às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social. Este risco pode decorrer de “[...] abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, ou trabalho infantil [...]” (SUAS, 2005, p. 52).

A proteção social especial está dividida em média e alta complexidade. Serviços de média complexidade são aqueles oferecidos na situação em que os vínculos familiares e comunitários são rompidos e que solicita atenção especializada e mais individualizada e ou acompanhamento sistemático e monitorado. Entre os serviços, encontram-se as medidas socioeducativas em meio aberto (Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e Liberdade Assistida - LA) aplicadas a adolescentes infratores. Por fim, a proteção especial de alta complexidade compreende os serviços que garantem proteção integral para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e ou em situação de ameaça, incluindo medidas socioeducativas restritiva e privativa de liberdade, também voltadas aos adolescentes que cometem infrações mais graves. De acordo com Menicucci (2010),

O processo de gestão do SUAS prevê que os serviços de proteção social, básica e especial deverão ser prestados, preferencialmente, em unidades próprias dos municípios, podendo ser executado em parceria com entidades não-governamentais que integram uma rede socioassistencial. Além da oferta de serviços, programas, projetos e serviços, a participação da sociedade civil também se efetiva por meio do controle social sobre a assistência social, sendo que as entidades prestadoras são também

cogestoras do Suas, através dos conselhos de assistência (MENICUCCI, 2010, p. 181).

A NOB/ SUAS define ainda três níveis de gestão para os municípios – inicial, básica e plena –, que se diferenciam de acordo com os requisitos necessários, as responsabilidades e incentivos recebidos do governo federal, expressando graus distintos de comprometimento quanto ao atendimento socioassistencial. A gestão plena, de maior nível e responsabilidades, inclui no rol de suas responsabilidades a prestação de serviços de proteção social especial, entre estes as medidas socioeducativas.

Segundo este raciocínio, o artigo 88, inciso II do ECA contempla a municipalização do atendimento também neste setor, através da criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, “[...] órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, asseguradas a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais” (BRASIL, 2011).

De acordo com as orientações do CONANDA, através da Resolução 105 de 15 de junho de 2005, o enunciado no artigo 88 do ECA faz-se no sentido da implementação desta mesma política de modo que o conselho é responsável por fixar critérios de utilização através de planos de aplicação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente - FIA<sup>41</sup>. Ele fica incumbido ainda de zelar pelo efetivo respeito ao princípio da prioridade<sup>42</sup> absoluta à criança e ao adolescente, “[...] nos moldes do previsto no artigo 4º, caput e parágrafo único, alíneas “b”, “c” e “d” combinado com os artigos 87, 88 e 259, parágrafo único, todos da Lei nº 8.069/90 e artigo 227, caput, da Constituição Federal” (BRASIL, 2005).

Cabe ao município a definição de uma verdadeira política de atendimento à sua população infanto-juvenil, a ser implementada de maneira progressiva, porém inexorável, através do planejamento, da articulação entre os diversos setores da

---

<sup>41</sup> Segundo orientações do Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA-PR (1999), o FIA foi regulamentado pela Lei Federal 8.981/95, e se caracteriza como recurso público oriundo de dotação orçamentária do executivo, doações de pessoas físicas ou jurídicas, que são sujeitas à dedução do Imposto de Renda; multas e penalidades administrativas (ECA, artigo 214); rentabilidade de aplicação no mercado financeiro, destinadas a implementar as políticas de atendimento à criança e ao adolescente. Constitui-se num Fundo Especial, conforme prescreve a Lei Federal 4.320/64, nos artigos 71, 72, 73, 74, que normatiza a elaboração e o controle do orçamento, pois se trata de receitas específicas, com destinação certa e gestor instituído em lei.

<sup>42</sup> O princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, no âmbito das políticas públicas municipais, está estabelecido na Instrução Normativa nº 36/2009 e na Resolução nº 14/2009 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

administração. E, fundamentalmente, do aporte dos recursos públicos municipais disponíveis no orçamento “[...] que deve ocorrer de forma prioritária em relação a qualquer outra área de atuação, que deverão ser suplementados por verbas repassadas pelo Estado e pela União” (DIGIÁCOMO, 2008, p. 4).

Esse procedimento entende que o município é o ente federado que tem melhores condições de apurar quais são os maiores problemas e deficiências que afligem sua população infanto-juvenil, definindo quais as estratégias e ações mais urgentes e eficazes para sua solução.

Como diretriz para a política de atendimento, além da municipalização e criação de instâncias de planejamento e deliberação das ações, o artigo 88 do ECA ainda estabelece:

- 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, observando a descentralização político-administrativa;
- IV – Manutenção de fundos nacional, 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.

Além da política de atendimento, o ECA prevê medidas de proteção, aplicáveis nos casos em que os direitos sejam ameaçados e/ou violados. No caso da prática do ato infracional pelo adolescente, estão previstas no artigo 112 oito medidas socioeducativas que podem ser aplicadas.

Um marco normativo em relação às políticas públicas voltadas para os adolescentes em conflito com a lei é a aprovação, em 2006, pelo CONANDA, do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). O SINASE é um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medida socioeducativa. Esse sistema inclui os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todas as políticas, planos e programas específicos de atenção a esse público.



Entre as atribuições dos entes federados em relação ao atendimento socioeducativo, o Sinase define que cabe aos municípios, criar e manter os programas de atendimento para a execução das medidas de meio aberto.

Conforme indicado, de acordo com a legislação federal, a sociedade civil é chamada a discutir a intervenção estatal em igualdade de condições com os representantes governamentais, superando a condição restrita do Estado que pressupunha a concentração do poder no chefe do executivo municipal. Para Digiácomo (2008), a nova sistemática preconizada pelo ECA pressupõe o empenho do poder público, através da implementação de políticas públicas, que contemple uma abordagem intersetorial e interdisciplinar, conforme estabelece o artigo 86 do ECA.

Nesses termos, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) é responsável por articular os diversos setores e órgãos, buscando entendimento com os conselhos setoriais e autoridades com atuação na área, lutando para que o Plano Orçamentário Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual contemplem a previsão de recursos suficientes para a implementação de uma rede de proteção para a criança e o adolescente (BRASIL, 2005).

Ainda segundo a Resolução 105/2005 no seu artigo 4º, a administração pública, no nível correspondente, fica incumbida de fornecer recursos humanos e estrutura técnica, administrativa e institucional necessários ao adequado e ininterrupto funcionamento do conselho dos direitos da criança e do adolescente, devendo para tanto instituir dotação orçamentária específica sem ônus para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente – FIA (BRASIL, 2005).

Em outras palavras, além da estrutura ao adequado funcionamento, o executivo municipal deve financiar as atividades desempenhadas por este órgão, inclusive as capacitações.

A representação da sociedade civil está prevista a partir de organizações representativas escolhidas por fórum próprio pelos seus pares. Conforme enuncia a seção 1 e 2 do artigo 8º, podem participar do processo de escolha organizações da sociedade civil constituídas há pelo menos dois anos, com atuação no âmbito territorial correspondente. Sendo vedada a indicação previamente estabelecida, devendo se submeter periodicamente ao processo de escolha.

Muito embora esta seja a orientação primeira no que diz respeito à composição, verifica-se uma tendência que concorre para a inclusão de segmentos da sociedade civil que tenham relação com a área e não atuem especificamente no atendimento direto. Esta tendência advém das reflexões sobre os impasses em relação a esse quesito. Tatajiba (2002) expõe a reflexão de um dos idealizadores do ECA a esse respeito:

[...] hoje, se tivesse que reescrever o Estatuto, não definiria como entidades representativas aquelas que trabalham com criança e o adolescente [...] mas bateria para que fossem entidades representativas da população [...] Porque esse viés – foi o corporativismo à nossa maneira que nos fez colocar apenas entidades de atendimento que trabalhassem com crianças e adolescentes – objetivamente atrasou o processo, pois, em sua maioria, em todo país, elas são politicamente muito frágeis (TATAGIBA, 2002, p. 61).

A seção 3 da Resolução 105/2005 é muito elucidativa ao indicar como se dá o processo de escolha dos representantes da sociedade civil junto aos CMDCA:

a) convocação do processo de escolha pelo conselho em até 60 dias antes de término do mandato; b) designação de uma comissão eleitoral composta por conselheiros representantes da sociedade civil para organizar e realizar o processo eleitoral; c) o processo de escolha dar-se-á exclusivamente através de assembléia específica. §4º. O mandato no conselho dos direitos da criança e do adolescente pertencerá à organização da sociedade civil eleita, que indicará um de seus membros para atuar como seu representante (BRASIL, 2005).

Sendo que a eventual substituição dos representantes das organizações da sociedade civil deve ser previamente comunicada e justificada; e ainda o Ministério Público deve ser solicitado a acompanhar e fiscalizar o processo eleitoral dos representantes das organizações da sociedade civil.

Afirma-se que este reordenamento da política na área aponta para a necessidade de mudança progressiva nas políticas públicas brasileiras. Para tanto, Digiácomo (2008, p. 3) afirma que “[...] a União fica autorizada a repassar aos Estados e Municípios, os recursos referentes aos programas e atividades previstos nesta lei, tão logo estejam criados os CMDCA nos seus respectivos níveis”. Nesse sentido, o Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná – CAOPCA/PR alerta:

Um conselho, seja da assistência social, seja de direitos da criança e do adolescente, que deixa de observar a composição paritária entre governo e sociedade civil organizada, como por exemplo, nos casos em que todos seus integrantes são nomeados ao talante do prefeito municipal e a ele

estão politicamente comprometidos, a rigor sequer pode ser considerado um verdadeiro conselho nos moldes do previsto na Constituição Federal, que como vimos somente passará a existir e a ter legitimidade para agir se composto por representantes do poder público e sociedade civil organizada, em caráter paritário. De igual sorte, se o Conselho não estiver realizando reuniões periódicas, discutindo e deliberando acerca das políticas municipais para as áreas da assistência social (no caso do CMAS) e infância e juventude (no caso do CMDCA), formulando os respectivos planos de ação e de aplicação de recursos para cada uma delas, também não estará em efetivo funcionamento, o que igualmente impedirá o repasse de verbas públicas (DIGIÁCOMO, 2008, p. 4).

O tempo de duração do mandato dos conselheiros é de dois anos, com direito a uma recondução por igual período. Conforme o ECA (1990) e a Resolução 105/2005, como a função do conselheiro é considerada de interesse público não é remunerada.

Tendo como pressuposto<sup>43</sup> que a municipalização da política<sup>43</sup> de atendimento efetiva-se no município, pois é ele o ente federado com maior potencial de conhecimento de suas realidades e particularidades, o ECA (1990), em seu artigo 90, estabelece que:

As entidades governamentais e não-governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento, na forma definida neste artigo, junto ao conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro das inscrições e de suas alterações, do que fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária.

Com efeito, cabe ao CMDCA expedir, através de suas deliberações, as normas para registro de entidades que planejam e executam programas de proteção e sócio-educativos na área da infanto-adolescência. Isso significa que o conselho discute e delibera uma resolução, normatizando os programas, conforme os regimes preconizados no artigo 90 do ECA.

É necessário que as entidades respondam ao que está previsto em um desses regimes, para que possam requerer registro junto ao CMDCA. Assim, a entidade passa a funcionar legalmente, podendo requerer recursos do Fundo para a Infância e Adolescência e ser fiscalizada pelo Conselho Tutelar, pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público (ECA, artigo 95).

---

<sup>43</sup> Sobre a municipalização das políticas consultar: Sposati et al (1995) e Pereira (1996).

Considerando os elementos objetivamente mencionados, pode-se inferir que o CMDCA é uma forma de exercício do direito de participação política que ajuda a caracterizar o processo de democracia nas sociedades contemporâneas.

No que concerne as Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, nos termos dos argumentos do item 1.3, o CAOPCA/PR entende que estas se constituem em importantes instrumentos de mobilização, identificação e discussão dos problemas e deficiências existentes na estrutura de atendimento à criança e ao adolescente em âmbito municipal, bem como de encaminhamento de propostas para sua solução.

A partir das Conferências, é também possível promover a desejada "articulação" de ações entre as diversas autoridades e órgãos públicos que, direta ou indiretamente, têm atuação na área da infância e da juventude (notadamente aqueles responsáveis pelos setores de saúde, assistência social, educação, cultura, esporte e lazer), com o desenvolvimento de estratégias para sua atuação conjunta quando do atendimento dos casos que lhes são encaminhados pelo Conselho Tutelar, Ministério Público, Poder Judiciário e mesmo aqueles que, por qualquer outro meio, chegam a seu conhecimento (DIGIÁCOMO, 2011, p. 1).

Para o CAOPCA/PR, a conferência enseja propostas, definições de ações e metas a serem cumpridas pelo Poder Executivo municipal na área da infância e da adolescência. Objetivamente, o trâmite ocorre da seguinte forma:



ORGANOGRAMA 1: DEPOIS DA CONFERÊNCIA

Fonte: DIGIÁCOMO (2011)

Organização: A autora

Independente do produto da conferência, propostas ou deliberações, o CMDCA, na acepção do CAOPCA/PR, deve apreciar e votar a respeito, devendo transformar as proposições em resoluções, que posteriormente precisam ser publicizadas pelos meios oficiais e encaminhados ao executivo municipal para inclusão nas propostas de leis orçamentárias municipais<sup>44</sup>. Enquanto um órgão

<sup>44</sup> Com relação à inclusão das deliberações do CMDCA nas propostas de leis orçamentárias, é importante destacar que os artigos: 4º parágrafo único, alínea "b" combinado com o artigo 259, parágrafo único, da Lei nº 8.069/90 possibilita a imediata implementação e/ou adequação de

deliberativo, que compõe a estrutura administrativa do município, portanto com poder de decisão, o CMDCA deve participar do processo de elaboração das propostas de leis orçamentárias.

Seguindo este raciocínio, o CMDCA precisa estar atento ao calendário de aprovação junto à Câmara Municipal, bem como acompanhar constantemente a execução do orçamento, objetivando o controle da real implementação das políticas, programas e serviços resultantes das deliberações. Em outras palavras, a atuação com vistas ao controle social, em alusão aos aspectos discutidos no item 1.5. Portanto,

As Conferências Municipais não são, como muitos podem pensar, em eventos meramente “festivos” e/ou “simbólicos”, mas sim se constituem em momentos chave para o debate e, acima de tudo, para a descoberta de soluções para os problemas (notadamente estruturais) que afligem a população infanto-juvenil do município, servindo de “ponto de partida” e/ou referencial para as futuras deliberações e resoluções do CMDCA que, por sua vez, serão materializadas em ações, programas e serviços especializados no atendimento de crianças, adolescentes e famílias, que o município deverá implementar, com o indispensável comprometimento dos recursos orçamentários que para tanto se fizerem necessários (CAOPCA/PR, 2011, p. 3).

Assim sendo, o CMDCA, fazendo jus ao seu *poder-dever* legal e constitucional, precisa agir com vistas à incorporação, nas propostas de leis orçamentárias em fase de elaboração e discussão no município, das deliberações e proposições da Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como

[...] de todas as resoluções aprovadas pela plenária do referido conselho, relativas às políticas públicas a serem implementadas pelo Poder Executivo municipal no sentido do atendimento da população infanto-juvenil local, observados, em qualquer caso, os princípios constitucionais da proteção integral e da prioridade absoluta à criança e ao adolescente (CAOPCA/PR, 2011, p. 4).

Por conseguinte, cabe aos CMDCA transformar em ações concretas as deliberações e propostas das conferências “[...] e, a partir daí, transformar também a realidade de omissão e descaso em que vive boa parte da população infanto-juvenil local” (CAOPCA/PR, 2011, p. 4).

## 2.2 A CIDADE DE GUARAPUAVA

Guarapuava está localizado no centro-sul do Estado do Paraná e apresenta uma importante representatividade no contexto regional em que está inserida, sobretudo, nos aspectos econômicos. A princípio, sua influência está ligada à atividade primária, mas, atualmente, está ligada ao setor terciário, principalmente por atender a demanda dos municípios ao seu entorno (GOMES, 2005). Surgido do desmembramento de Castro, o município foi instalado em 12 de abril de 1871 e seu aniversário é comemorado no dia 09 de dezembro.

Se a data não fosse informada, seria possível até pressupor que o ano seria o de 1990 ou de 2000 ou ainda de 2004, já que diversos sobrenomes das pessoas que então ocupavam os cargos de vereadores ainda permanecem gravitando na política 'guarapuavana' (SILVA, 2005, p. 151).

Em outras palavras, no que diz respeito à política partidária, muitos sobrenomes ainda permanecem.

Segundo Silva (2005), neste contexto, opta-se mais pelas pessoas que pelas instituições (como os partidos políticos), uma vez que a política local vincula-se a grupos unidos através de uma liderança, o que denota um poder político cíclico que apenas se moderniza economicamente.

Percebe-se que as articulações processam-se em torno dos mesmos grupos/atores políticos que se alternam no poder. Nas palavras de Silva (2005, p. 170),

[...] esse jogo, característico da política brasileira, nada mais é do que a busca por formas de dominação e controle, através das quais os elementos que detém o poder não só mantêm sua posição como também garantem condições à continuidade das relações de poder existentes.

De modo geral, as alterações em termos político-econômicos não mudam por completo os poderes hegemônicos de alguns grupos, que se sustentam na permanência, em ideologias conservadoras, impedindo mudanças. São grupos arraigados às origens como forma de manutenção do poder. "Nesse universo, o conservadorismo é utilizado como uma forma de proteção, em particular no que se refere à aceitação de outros no grupo ou na sua inserção em novos contextos sociais" (SILVA, 2005, p. 103)

Num primeiro momento, parece que a sociedade local é conservadora, mas se corrobora aqui com a tese da autora que é o elemento conservador que perpassa as ações de poder estabelecidas pelos grupos com tradição de domínio localmente, seja política ou econômica. Esse princípio conservador conforma uma visão estática da história.

Em Guarapuava, como em grande parte do Brasil, a modernização agrícola expulsa de seus meios de sobrevivência parte da população rural. Esta se direciona para as cidades, que recebem um número grande de pessoas despossuídas que se instalam nas periferias. Heranças de um “passado presente” que identifica o município como uma região característica de muitas mazelas sociais.

Portanto, com a modernização não desaparecem o modo de vida e os valores da sociedade campeira. O que se processa, segundo o argumento de Silva (2005), é a redefinição das identidades do grupo nesse novo contexto.

O município alcança o século XXI com um território de 3.053,83 km<sup>2</sup> de extensão, e, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2010), possuiu uma população total de 167.328 mil habitantes. Destes, 152.993 residem em área urbana e 14.335 na área rural. Ainda segundo esta mesma fonte, registra-se um crescimento populacional de 11.034 mil pessoas em relação a 2010.

Em relação ao segmento criança e adolescente, segundo a sinopse do Censo 2010, Guarapuava tem uma população de 58.574 meninos e meninas, incluídas nesse grupo as pessoas com dezenove anos. O que representa 35% da população total. No que diz respeito ao gênero, as meninas representam um universo maior que os meninos, respectivamente 55% e 45%.

Conforme mostra o gráfico 1, 2.476 pupilos estão entre 0 e 1 ano de idade. Sendo que 9.988 tem de 1 a 4 anos, seguidos de 13.748 meninos e meninas que têm entre 5 e 9 anos. 16.332 têm de 10 a 14 anos e 16.030 possuem idade entre 15 a 19 anos.

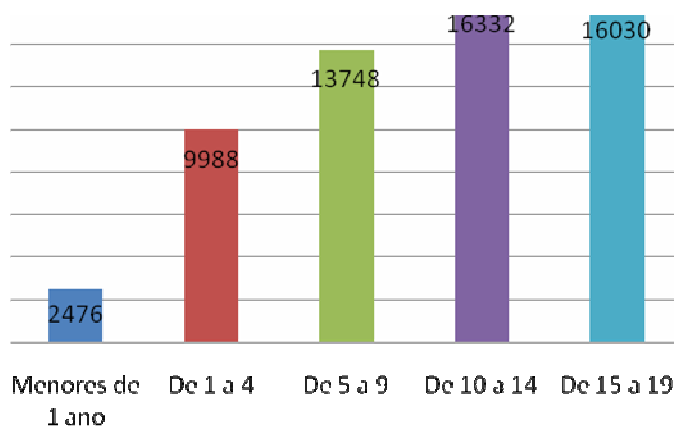


GRÁFICO 1 – HABITANTES SEGUNDO FAIXA ETÁRIA (DE 0 A 19 ANOS)

Fonte: IBGE (2011) Sinopse dos Resultados do Censo 2010

Organização: A autora

No que se refere à economia do município, esta se desenvolve através da agricultura, pecuária e indústria de madeira. E desde 1950 vem se destacando como grande produtor de grãos: soja, milho, trigo, arroz, aveia, cevada, sorgo, etc. Entre os produtos industrializados, destacam-se papel, papelão, pasta mecânica, madeira, serrada e beneficiada, chapas de madeira compensada, móveis, carvão ativado, goma laca, breu, erva-mate e malte.

Estabelecendo um comparativo entre o índice de Gini<sup>45</sup> de Guarapuava 0,640 e o de Ponta Grossa, que chega a 0,570, observa-se a variação em relação à desigualdade da distribuição de renda, mesmo o porte do primeiro sendo inferior ao do segundo.

O acesso da população aos serviços básicos como água encanada chega a 52.116 unidades de atendimento, já o atendimento de esgoto compreende 32.294. Os consumidores de energia totalizam 55.305 (IPARDES, 2011).

Segundo o Planejamento Municipal na Área da Criança e Adolescente para o período 2006-2007, na área da Saúde, em 2004 constatou-se a existência de 01 médico para 846 habitantes, 01 dentista para 1.169 habitantes e 242 habitantes para um leito hospitalar. Sendo que o município não possuía e nem possui tratamento para crianças e adolescentes com dependência química, existindo por sua vez a demanda descoberta de seus direitos básicos.

<sup>45</sup> Mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula) (PNUD, 2011).



O município possuiu poucas indústrias e também pouco investimento na área do emprego e do desenvolvimento social. Recentemente, o município ainda sobrevivia apenas da exploração da madeira e da agropecuária e continua nesta mesma tentativa. Mas muitas madeireiras despediram um expressivo contingente de trabalhadores, em virtude das massivas falências. Igualmente, as empresas que buscam se instalar no município recebem pouco incentivo, devido principalmente ao monopólio de algumas empresas da cidade que acabam comprando os terrenos para especulação imobiliária, impedindo, assim, que outras possam criar concorrência. (SILVA, 2005; PRATES, 2011).

Segundo os estudos do IPARDES (2000), Guarapuava possuía 71.307 mil pessoas em idade economicamente ativa, sendo que 60.112 estavam ocupadas. De acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego (2010), destes, 36.385 estavam empregadas no emprego formal, o que demonstra que 11.195 pessoas em idade economicamente ativa encontram-se sem ocupação e sem emprego formal.

Em Guarapuava, há aproximadamente 16 mil famílias<sup>46</sup> inscritas no Programa Bolsa Família<sup>47</sup>, mas atualmente 11.157 famílias estão recebendo. A cada quatro famílias guarapuavanas, uma é beneficiária do programa, o que equivale a 24,1 % da população.

### 2.3 O CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM GUARAPUAVA

No que diz respeito à rede<sup>48</sup> de proteção às crianças e adolescentes na cidade de Guarapuava, no campo governamental<sup>49</sup>, o principal ator é a SMAS,

---

<sup>46</sup> Informações disponibilizadas pelo site <[http://www.vereadoraeva.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=321%3Aentre-as-mais-populosas-guarapuava-tem-o-maior-numero-de-beneficiarios-do-bolsa-familia&catid=41%3Anoticias-geral&Itemid=53](http://www.vereadoraeva.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=321%3Aentre-as-mais-populosas-guarapuava-tem-o-maior-numero-de-beneficiarios-do-bolsa-familia&catid=41%3Anoticias-geral&Itemid=53)>. Acesso em 02 nov. 2011.

<sup>47</sup> O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda mediante condições, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Entre os critérios de acesso está a renda familiar por pessoa (limitada a R\$ 140), o número e a idade dos filhos. O valor do benefício recebido pela família pode variar entre R\$ 32 a R\$ 306 (BRASIL, 2011).

<sup>48</sup> Conforme o ECA, em seu artigo 86, "A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios" (BRASIL, 1990). Portanto, esta Rede de Proteção às crianças e adolescentes pretende garantir a atenção integral a estes sujeitos, de acordo com o estabelecido pelo ECA.

<sup>49</sup> Estas informações foram fornecidas verbalmente por uma das funcionárias da Secretaria Municipal de Assistência Social no mês de julho de 2011.

através de um dos seus departamentos: Departamento da Criança e do Adolescente. Este departamento

[...] tem como objetivo desenvolver programas e projetos de atendimento à criança e ao adolescente, assim como coordenar, executar e avaliar tais programas e projetos nas três esferas de governo em conformidade com os parâmetros legais da LOAS (GUARAPUAVA, 2007, p. 32).

Os serviços de proteção social básica, vinculados a este departamento são: Jornadas Ampliadas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); ProJovem Adolescente; Projeto de Proteção ao Trabalho do Adolescente (PPTA); Projeto Pelotão Esperança; Cad. Único; Programa Bolsa Família e de Proteção Social Especial.

Os serviços de proteção social especial são assegurados através do Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) e da Fundação Proteger<sup>50</sup>. A Fundação Proteger tem como objetivo: “Atender crianças e adolescentes em situação de risco e risco extremo, baseado na Proteção Social Especial de alta e média complexidade” (GUARAPUAVA, 2011).

No setor não-governamental, o atendimento direto aos meninos e meninas do município é realizado por nove instituições. Destas, sete caracterizam-se enquanto entidades e/ou organizações e duas como associação civil, todas sem fins econômicos, sendo que uma foi fundada na década de 1970, uma na década de 1980, seis na de 1990 e uma mais recentemente (2008).

Em relação às modalidades de proteção, quatro compõem a proteção social básica, enquanto três ofertam serviços de proteção social básica e especial e apenas duas desenvolvem ações de proteção social especial.

Muito embora não fique expressado no Estatuto social, cinco das entidades e/ou instituições de atendimento direto têm alguma relação com determinada comunidade religiosa, seja esta na fase de implantação da proposta, seja na manutenção financeira.

Do total de entidades, sete mencionam o desenvolvimento de atividades com família. Entende-se que esta é uma tendência e uma orientação da própria política na área, já que o atendimento à família significa maiores possibilidades na

---

<sup>50</sup> A Fundação Proteger executa em suas extensões ações de proteção social especial, acolhimento especial, acolhimento em casa lar, projeto Espaço da Acolhida, acolhimento institucional Berçário Municipal, projeto Formando Cidadão com vistas ao cumprimento de medidas sócio-educativas de LA e PSC e projeto Criança Cidadã para crianças em situação de rua.

garantia dos direitos dos meninos e meninas. O quadro 3 elucida a composição do atendimento direto no campo não-governamental.

ENTIDADE	CARACTERIZAÇÃO	
<p>Instituto Educacional Dom Bosco (IEDB)</p>	<p>Entidade civil sem fins econômicos, de caráter educacional, cultural, beneficente de assistência social, sem alojamento. Proteção Social Básica e Proteção Social de Média Complexidade: assistência ao adolescente e educação profissional, programas de assistência social em regime de apoio sócio-educativo em meio aberto. Data de Fundação: 16/10/1989</p>	<p>Acolhe crianças, adolescentes e jovens, envolvendo suas famílias e a comunidade, buscando a promoção e formação integral, com ênfase na formação humana, religiosa, social e ético-política e tem como objetivo: “[..] acolher adolescentes e jovens do meio popular, despertando o seu protagonismo através do Sistema Preventivo de Dom Bosco”. Atividades que desenvolve: Crianças: oficinas de recreação, música, xadrez e artesanato; Adolescentes e jovens: oficinas de violão, espanhol, digitação, informática, serviço de escritório. Programa Jovem Aprendiz (pessoas de 15 a 21 anos): curso de auxiliar administrativo e marcenaria. Adolescentes em conflito com a Lei; Famílias: curso de panificação, informática, corte e costura.</p>
<p>Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Visuais (APADEVI)</p>	<p>Associação civil filantrópica sem fins lucrativos. Proteção Social Básica: serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para pessoas com deficiência visual e seus familiares, bem como, defesa e garantia de direitos visando o protagonismo do usuário. Data de fundação: 28/03/1998</p>	<p>Oferece atendimento especializado às pessoas portadoras de deficiência visual, total ou de visão subnormal, de acordo com suas necessidades especiais e faixa etária.</p>
<p>Centro Educacional João Paulo II</p>	<p>Entidade civil sem fins econômicos, de caráter, educacional, cultural, beneficente de assistência social, sem alojamento. Proteção Social Básica: convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes e suas famílias. Data de fundação: 13/01/1996</p>	<p>A entidade desenvolve ações em defesa de direitos sociais voltados para crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, extensivo às famílias e tem como objetivo “acolher, educar e evangelizar, crianças, adolescentes, jovens e famílias em situação de vulnerabilidade social, visando uma formação integral e tendo como base a força profética da pedagogia salesiana”. Atividades que desenvolve: Crianças e adolescentes: oficinas por interesse (artesanato, dança, música, esporte, leitura/hora do conto, apoio pedagógico, educação ambiental); projetos (reciclando e criando, arte e expressão, revelando talentos, esporte cidadão, ler é preciso, do lixo ao luxo, plantando saúde, alinhavando cidadania); Mães: Clube de Mães Mulheres em Ação - Corte e costura, artesanato, ginástica aeróbica; Famílias: Reuniões mensais de orientação com as famílias que recebem o Bolsa Família</p>

<p>Associação de Amigos da Pastoral da Criança (AAPAC)</p>	<p>Entidade filantrópica sem fins lucrativos econômicos. Proteção Social Básica Data de fundação: 28/11/1997</p>	<p>Assessoramento na promoção, defesa e garantia de direitos visando o protagonismo do usuário, objetivando “[...] promover o desenvolvimento integral das crianças, da concepção aos 6 anos de idade, em seu contexto familiar e comunitário, a partir de ações preventivas de saúde, nutrição, educação e cidadania”.</p> <p>Atividades que desenvolve: Gestantes: direitos e deveres, cuidados importantes (pré-natal, alimentação, vacinação), apoio psicológico. Crianças de 0 a 6 anos: direitos, desenvolvimento e aprendizagem, aleitamento materno, avaliação nutricional, higiene e saúde bucal, imunização, orientações de saúde. Visitas domiciliares, dia de celebração da vida (com pesagem das crianças), reuniões para reflexão e avaliação.</p>
<p>Centro de Apoio às Famílias</p>	<p>Entidade filantrópica, sem fins lucrativos, pessoa jurídica de direito privado, de caráter associativo. Proteção Social Básica e especial: convivência e fortalecimento de vínculos e a prevenção de ocorrência de risco pessoal e social de crianças, adolescentes e famílias em situação de vulnerabilidade social, bem como assessoramento e capacitação para grupos populares. Data de fundação Caritas Socialis: 30/01/1970. Ano de fundação Centro de Apoio às Famílias: 2008.</p>	<p>A entidade realiza atendimento permanente, continuado e planejado às famílias, e atendimento para superação da insegurança de renda e alimentar das famílias. Objetivo da Instituição: “[...] atender crianças, adolescentes, jovens e adultos, visando favorecer a promoção humana, social e cristã, das famílias em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal”.</p> <p>Atividades que desenvolve: Crianças: oficinas de pintura em tecido, violão, esportes, bijuteria, bordado, arte e literatura, inglês, flauta, balé, dança, coreografia e Projovem. Famílias: oficinas de alfabetização, pintura em tecido, almofadas, bijuterias, tear, crochê, tricô, costura (sob medida e industrial), manicure, aproveitamento integral de alimentos, produtos de limpeza. Aconselhamento pessoal e orientação espiritual e Grupo de Apoio às famílias de dependentes químicos.</p>
<p>Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE</p>	<p>Associação civil, filantrópica, de caráter assistencial, educacional, cultural, de saúde, de estudo e pesquisa, sem fins lucrativos. Proteção Social Especial – serviços para pessoas com deficiência e suas famílias, garantindo os direitos de seus usuários na política de assistência social</p>	<p>Atender o portador de necessidades especiais, proporcionando-lhes educação, recreação, lazer atendimento médico e odontológico, e inserção no mercado de trabalho. Objetivo da Instituição: “[...] proporcionar independência física, mental, educacional, emocional através de trabalhos com equipes de educação e saúde”.</p> <p>Atividades que desenvolve: Crianças: estimulação precoce (saúde) e educação. Adolescentes: palestras Adultos: panificação, Piá das Flores (APAE rural), marcenaria, artesanato</p>

	Data de fundação: 27/08/1971	Famílias: Reuniões com os pais dos alunos, trabalho individualizado conforme as necessidades dos alunos, orientações sobre Síndrome de Down.
Associação Canaã de Proteção aos Menores	Entidade beneficente e filantrópica de assistência social, de direito privado. Subsidiada pela Fundação da Igreja Evangélica Nazareno da América do Norte. Proteção Social Especial de Alta Complexidade: Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes. Data de fundação: 07/12/1973	Funciona como abrigo e atende crianças de zero a dezoito anos de idade. Objetivo da Instituição: “Acolher crianças e adolescentes, buscando fortalecer vínculos com a família extensa e/ou família substituta”. Atividades que desenvolve: Acolhimento e acompanhamento integral de cada criança e adolescente acolhido.
Centro de Nutrição Renascer	Organização da sociedade civil de direito privado sem fins lucrativos, declarada de interesse público Proteção Social Básica e especial: serviços de convivência e fortalecimento de vínculos Data de Fundação: 26/11/1994	Atendimento ambulatorial às crianças desnutridas de I, II e III graus, crianças com atraso neuropsicomotor. Atendimento continuado com equipe multiprofissional e assistência às famílias das crianças atendidas. Objetivo da Instituição: “Atender e recuperar crianças em situação de vulnerabilidade social e pessoal, com deficiência física e atraso neuropsicomotor, e em situação de insegurança alimentar e nutricional, bem como suas famílias”. Atividades que desenvolve: Crianças: Projeto Reabilita Renascer (Fisioterapia, Fonoaudiologia, Psicologia, Assistência Social, Terapia Ocupacional, Pediatria); Projeto Aprender (aulas de reforço escolar) Famílias: curso de Informática (para os adolescentes familiares das crianças atendidas); encontros socioeducativos; palestras; oficinas de artesanato, formação de renda; educação alimentar e nutricional (voltados às mães) e Grupo de Apoio as Famílias de crianças com deficiência física.
Associação Beneficente das Senhoras de Entre Rios PROJEÇÃO	Entidade de natureza civil sem fins econômicos de direito privado; Proteção Social Básica: serviço de convivência e fortalecimento de vínculos atendendo crianças, adolescentes e suas famílias. Data de fundação: 06/06/1990	Atendimento aos adolescentes em contra turno escolar com diversas oficinas de aprendizado, artes, saúde, horticultura, entretenimento e esportes. E às famílias através de sua integração e promoção do voluntariado nas atividades oferecidas. O projeto ainda atende um coletivo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Objetivo da Instituição: “[...] contribuir para a orientação e formação de crianças, adolescentes e jovens em vulnerabilidade social, através de oficinas de iniciação profissionalizante e acompanhamento extensivo a suas famílias”. Atividades que desenvolve: Crianças e adolescentes: Oficinas de futsal, futebol, xadrez, tênis de mesa, badminton;

		<p>pintura em tecido, pintura em tela, fuxico, artesanato com recicláveis, vagonite, ponto reto, ponto cheio, aplique, decoupage, pirografia, artesanato com palitos, mosaico, crochê, tricô, tear, tapeçaria; teatro, música: flauta, teclado, violão, bateria; Informática; Inglês, Alemão, Culinária e Horticultura, além de grupos de convivência, grupo de psicologia, palestras educativas.</p> <p>Famílias: Projeto Costurando Sonhos, Canteiros Produtivos e CULTIVAR –“Cultivo, Valorização e Renda.</p>
--	--	---

### QUADRO 3 – CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS ENTIDADES QUE COMPÕEM A REDE DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE

Fonte: Estatuto Social, Plano de Ação, Relatório de Atividades das entidades disponíveis no arquivo do COMDICA; Informações coletadas pelo Projeto de Extensão: Prevenção da violência contra crianças e adolescentes: estudos e articulações da rede de atendimento no município de Guarapuava/PR através de visitas às instituições. Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual do Centro Oeste (UNICENTRO).

Organização: A autora

### 2.3.1 O perfil do segmento sociedade civil no conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente

De acordo com o Houaiss; Villar e Franco (2004, p. 563), perfil significa “[...] contorno; delineamento; pequeno escrito em que se salientam os traços característicos de uma pessoa”. Seguindo este raciocínio, este item tem por objetivo deslindar as características do sujeito coletivo COMDICA, sobretudo no que diz respeito ao segmento sociedade civil. Entende-se que a constituição do perfil possibilita localizar as diferenças e especificidades dos sujeitos que materializam este espaço. Para isso, os conselheiros do segmento governamental e não-governamental, foram convidados a preencher um formulário de dados<sup>51</sup> com informações sobre a idade, gênero, naturalidade, tempo de residência no município, escolaridade, situação ocupacional e renda individual.

Dos oito conselheiros que compõem o segmento não-governamental, quatro são homens e quatro mulheres, sendo que três são naturais de Guarapuava e cinco vieram de outras cidades, mas todos os cinco de estados do Sul e com residência há mais de três anos no município.

No que diz respeito à idade, todos possuem mais que trinta anos estando distribuídos conforme o gráfico 2:

---

<sup>51</sup> Os conselheiros do segmento governamental e não-governamental foram convidados a preencher o formulário de dados na reunião do COMDICA. Devido às ausências na reunião, estes foram contatados através de ligação telefônica e dois emails. Os emails foram enviados nos dias 12 e 21 de junho de 2011. Registra-se que os oito conselheiros do segmento não-governamental e apenas três do segmento governamental responderam. Sendo que o conselheiro representante da Secretaria Municipal de Esportes e Recreação não foi encontrado nos telefones cadastrados junto ao COMDICA. Ao contatar o segmento “Sindicatos e ou Associações dos Contabilistas”, a informação obtida foi que a conselheira titular nunca foi associada junto ao órgão, tendo a atendente na ocasião informado que sequer tinha conhecimento de quem se tratava. Portanto, as informações constantes para este segmento referem-se ao conselheiro suplente. O formulário de dados utilizado está no apêndice deste trabalho.



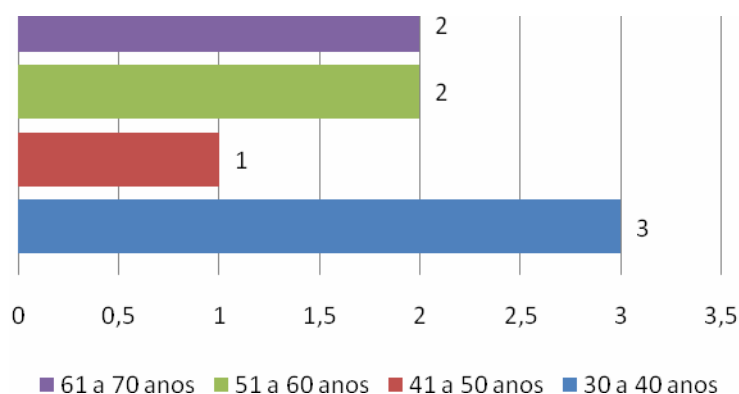


GRÁFICO 2 – IDADE DOS CONSELHEIROS DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL

Fonte: Formulário de Dados

Organização: A autora

Com relação aos três conselheiros governamentais, dois têm idade entre 30 e 40 anos e um não respondeu a questão, sendo as três participantes mulheres. Uma das entrevistadas é natural de Palmas/PR e reside no município há trinta e seis anos; as demais não responderam estas questões.

Registra-se que sete são mulheres e quatro homens, o que segundo Souza (2004) não surpreende,

[...] pois é conhecido predomínio feminino quanto à participação nos assuntos públicos relacionados à assistência social e, em especial à criança ao adolescente. [...] De todo modo é significativo que as mulheres tenham conquistado espaço nessa arena decisória, pois o simples fato de atuarem com crianças e adolescentes não garantiria de antemão cadeira cativa para as mulheres nesta instância de poder (SOUZA, 2004, p. 80).

Ao considerar-se a idade dos conselheiros, o autor defende que o quesito experiência tem algum peso na ocupação do conselho.

De acordo com Souza (2004), os estudos sobre cultura política<sup>52</sup> e participação apontam os critérios de renda e escolaridade como indicativos

<sup>52</sup> “Concebemos cultura política como o conjunto de valores, crenças, atitudes, comportamentos sobre a política, entendida como algo além daquela que se desenrola nos parlamentos, no governo, ou no ato de votar. [...]. A cultura política pública envolve também símbolos, signos, mitos e ícones que expressam e catalisam os sentimentos, as crenças compartilhadas, sobre a ação dos indivíduos, agindo em grupos, em função da política. O conjunto de percepções e de visões de mundo que um grupo constrói no processo de experiência histórica ao atuarem coletivamente, aliado às representações simbólicas que também constroem ou adotam, são a parte mais relevante da cultura política de um grupo porque é a partir destes elementos que o grupo constrói sua identidade. Há mais um elemento importante a destacar na cultura política: as ideologias, que são os valores e crenças que permitem agregar, dar coesão e coerência interna a um dado coletivo” (GOHN, 2008, p. 34).

relevantes a propósito do grupo ao qual cada ator pertence, sobre os recursos à sua disposição e ainda a respeito da instituição estudada. No caso do COMDICA, o gráfico 3 aponta que 50% dos conselheiros não-governamentais possuem rendimentos de dois a quatro salários mínimos. Quanto os conselheiros governamentais, 33% possui renda de dois a quatro salários mínimos, 33% de seis a oito salários mínimos e 33% acima de dez salários mínimos.

Constata-se que os conselheiros municipais têm rendimento superior à realidade do município que, segundo o IBGE (2000), têm 11.104 famílias sobrevivendo com renda mensal per capita de até meio salário mínimo, registrando uma taxa de pobreza de 24,85%, ou seja, 26,7% do total de habitantes. Ainda, segundo os Indicadores de Vulnerabilidade Familiar de 2000, 39,9% das crianças vivem nestas famílias.

A especificação da renda dos conselheiros não-governamentais aparece detalhada no gráfico abaixo:

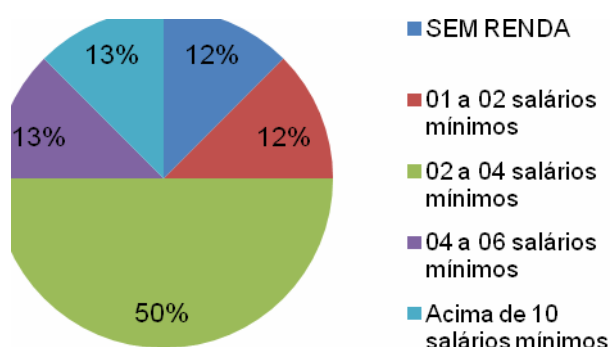


GRÁFICO 3 - RENDA DOS CONSELHEIROS DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL

Fonte: Formulário de Dados

Organização: A autora

Tratando da atual formação dos conselheiros não-governamentais, conforme o gráfico 4, dos oito entrevistados 50% concluiu uma pós-graduação, 12,5% estão com a pós em andamento e 37,5% estão cursando a graduação. As informações obtidas sobre os conselheiros governamentais demonstram que dois possuem pós-graduação e apenas um não concluiu a graduação. O conjunto de informações sobre o segmento no quesito grau de instrução escolar aponta certa homogeneidade.

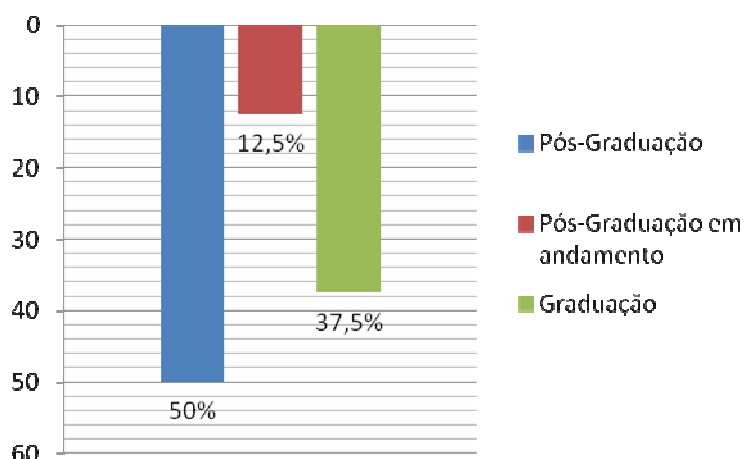


GRÁFICO 4 – FORMAÇÃO ATUAL DOS CONSELHEIROS DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL

Fonte: Formulário de Dados

Organização: A autora

Estabelecendo um comparativo com a média de escolarização da população do município, afirma-se que os conselheiros estão acima da média do município e da própria realidade brasileira, uma vez que, para o IPARDES (2011), em Guarapuava a taxa de analfabetismo entre adultos é de 11,7% sendo que 31% têm menos de quatro anos de estudo e 63,4% menos de oito.

E quando se trata da população infanto-juvenil, fica mais evidente a disparidade entre a formação dos conselheiros e a realidade municipal, pois segundo o IBGE (2000), a taxa de analfabetismo para a faixa etária de 7 a 14 anos é de 5,2, já de 10 a 14 anos é de 1,7, seguido de 1,8 para as idades entre 15 a 17. Sendo que 35,1% das crianças e adolescentes de 10 a 14 anos e 10,8% dos meninos e meninas que têm entre 15 e 17 anos possuem menos de 4 anos de estudo.

Para o IPARDES (2011), 94,4% dos pupilos de 7 a 14 anos estão frequentando a escola, e 93,2% pupilos de 10 a 14 anos e 67,6% de 15 a 17 anos. Em 2009, o número de matrículas na educação infantil (creche) compreendeu 2.077 alunos e na pré-escola 1.282 alunos. No ensino fundamental, registrou-se 31.022 meninos e meninas matriculados, e 8.628 matriculados no ensino superior. Guarapuava comporta 30 creches, 30 pré-escolas, 84 unidades de ensino fundamental, 31 de ensino médio, e 4 de ensino superior - sendo uma pública e três privadas -, o que compreende 112 unidades.

Ao serem questionados sobre a atuação profissional, seis conselheiros não-governamentais afirmam desenvolver atividades na área de formação, enquanto que dois não exercem a profissão em que se formaram. Entre os conselheiros governamentais, dois exercem a profissão na qual se formaram.

Portanto, o perfil dos conselheiros em Guarapuava apresenta diferenças marcantes em comparação com as informações gerais dos municípios e do Brasil de modo geral, destacando-se entre os elementos o grau de escolarização e de certa forma a renda, que apresenta um nível de diferença razoável em comparação com as condições socioeconômicas do município.

Entende-se que a renda e a escolaridade dos conselheiros são elementos que influenciam na qualidade de participação destes sujeitos políticos, considerando que as atividades dos conselhos exigem a capacidade de interpretar legislações, planos, orçamentos, entre outros.

Contudo, para Siqueira (2005), a participação política não é determinada pelo acesso à renda e pelo grau de escolaridade dos sujeitos políticos. Existem outros condicionantes que inferem decisivamente no processo de construção dessa modalidade de participação. A ênfase em canais que suscitem a cultura cívica é fundamental. Para a autora, Gramsci destacou a importância da articulação da cultura, da educação e da política na construção de um projeto hegemônico de sociedade que viabilizasse a transcendência do interesse corporativo ao interesse público.

#### 2.4 A SOCIEDADE CIVIL E O CONTROLE SOCIAL PELO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE GUARAPUAVA<sup>53</sup>

O controle social revela-se como complemento indispensável ao controle institucional exercido pelos órgãos fiscalizadores. Trata-se da interferência da sociedade civil na gestão, tanto no que se refere ao planejamento quanto à execução e avaliação dos serviços públicos visando o interesse público, uma forma específica de participação da sociedade em relação direta com o Estado. Pode-se inferir que as características da participação funciona como aspecto fundante da

---

<sup>53</sup> Todas as vezes que o conteúdo dos depoimentos aparece em negrito refere-se a grifos nossos.

categoria controle social, já que o controle social é entendido nesse estudo como totalidade concreta, enquanto construção que supera a condição de fiscalização.

Este processo pode se realizar em espaços de debate, instâncias formais de participação e/ou através de mecanismos que possibilitem a troca de informações e debates mais profundos entre uma pluralidade de atores da sociedade e atores do Estado. Os conselhos gestores e de direitos, a partir de suas práticas, configuram-se como um dos espaços em que o controle social é atributo primordial de suas competências.

Para análise da pesquisa, emergem três categorias: o papel do conselho; a participação do segmento sociedade civil; e concepções e práticas de controle social. Enquanto elementos constitutivos, as categorias reconfiguram o objeto central da pesquisa: o segmento sociedade civil e o controle social da política de atendimento à criança e ao adolescente de Guarapuava/PR. Estes elementos (coletados através da pesquisa documental, formulário de dados e entrevista<sup>54</sup>) subsidiam a análise do objeto específico e possibilitam desvelar os elementos que compõem o fenômeno, os principais determinantes de sua existência e a compreensão em termos de essência.

#### 2.4.1 O papel do conselho

##### 2.4.1.1 O papel de direito

Segundo a Lei Municipal 259/1991, alterada pelas Leis 1.644/2007 e 1.825/2009, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guarapuava, designado como COMDICA, é um órgão normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador da política de atendimento e defesa dos direitos da Criança e do Adolescente.

O referido órgão foi criado em 18 de dezembro de 1991 através do Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente<sup>55</sup>, organizado desde 28 de agosto de 1991. Entende-se que este Fórum protagoniza as mobilizações em âmbito

---

<sup>54</sup> O roteiro de entrevista está no apêndice deste trabalho.

<sup>55</sup> Atas do Fórum Permanente de Debate Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, arquivadas junto à Secretaria de Assistência Social, na sala dos Conselhos. Primeiro Registro de Ata do Fórum: 28 de agosto de 1991

municipal e trava o reconhecimento deste espaço em Guarapuava, mesmo diante da resistência no processo da abertura do debate e do diálogo com o poder público municipal.

A movimentação do Fórum, em virtude da pretensa resistência à implantação do conselho, aparece registrada em nove atas:

- *Ata do dia 28 de agosto de 1991* - organização de comissão para visita à prefeitura para obter informações do anteprojeto de lei municipal;

- *Ata do dia 11 de setembro de 1991* - formação de comissão para falar com o Juiz sobre o conselho de direitos e na mesma reunião consta o registro do não envio do anteprojeto pela Secretaria de Administração da Prefeitura para a Câmara Municipal;

- *Ata do dia 16 de outubro de 1991* - delegado um membro do Fórum para acompanhar na Câmara Municipal se o anteprojeto de lei é enviado pela prefeitura, e fica indicada nesta reunião também a organização de uma audiência com o prefeito e com o Juiz;

- *Ata do dia 23 de outubro de 1991* - proposta de realização de abaixo-assinado;

- *Ata do dia 06 de novembro de 1991* - elaboração de um requerimento para o prefeito, relacionando as tentativas já realizadas para o envio do anteprojeto (nesta ata já fica indicado que não havendo retorno desse procedimento, o próximo passo seria o envio do abaixo-assinado e uma campanha);

- *Ata do dia 13 de novembro de 1991* - envio de requerimento para a prefeitura solicitando nova audiência, a proposta de abaixo-assinado e ação popular fica no aguardo de retorno dessa tentativa (nesta data um dos membros do Fórum visita a prefeitura para falar da importância da criação do Conselho e se listam as entidades que fariam um ofício para a prefeitura solicitando a criação do respectivo Conselho);

- *Ata do dia 20 de novembro de 1991* - relato de retorno do prefeito sobre as solicitações, sendo que este alega, conforme os registros, não ter contato com o anteprojeto;

- *Ata do dia 27 de novembro de 1991* - um dos componentes do Fórum, indicado pela OAB, dispõe-se a verificar a situação do anteprojeto na prefeitura;

- *Ata do dia 18 de dezembro de 1991* - registra-se o envio do anteprojeto à Câmara Municipal pelo Executivo Municipal.

Através dos registros nas atas do Fórum Municipal, observa-se que a implantação do COMDICA é alimentada principalmente pela compreensão da importância do espaço na garantia da co-gestão das políticas públicas e atendimento das demandas infanto-juvenis de Guarapuava. A partir das análises das atas, percebe-se que este grupo realiza um duplo movimento: na relação com o executivo municipal e na publicização junto à sociedade, o que fica evidenciado nas práticas descritas no item sobre as concepções e práticas de controle social.

No que se refere ao executivo, os registros das atas mencionados elucidam como esse processo desencadeia-se. Já sobre as práticas voltadas à sociedade, registra-se a publicização do ECA e das perspectivas e práticas do Fórum.

Para isso, o Fórum realiza a caminhada da criança e do adolescente (13/10/1991); a divulgação do ECA através de reuniões com diretores de escolas municipais (04/09/1991), clubes de mães, escolas particulares, associação de moradores, igrejas; publicação de artigos em jornais sobre as mobilizações em defesa do segmento; articulação com os meios de comunicação social; troca de experiência com o município de Londrina sobre a criação do conselho municipal; contatos com o Movimento Nacional de Meninos de Rua, Associação de Educação Católica, com a Secretaria de Estado de Trabalho e da Ação Social (SETA), Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (FCBIA) e entidades do exterior; parcerias com a Assessoria Jurídica da Universidade Estadual do Centro Oeste (Unicentro) e Organização dos Advogados do Brasil (OAB) entre outros.

Ao todo, o Fórum Municipal realiza quatorze reuniões e a ata do dia 05 de fevereiro de 1992 é a última que faz referência ao Fórum. Pelo conteúdo dos registros, dessa data em diante, há identificação dos membros como conselheiros, o que indica a criação do conselho. No entanto, a partir de então, não há mais registros relacionados ao Fórum. Ao que parece, este é desativado após a criação, até porque a partir das leituras e análises das atas, os membros do Fórum, em grande maioria, passam a compor o COMDICA na condição de conselheiros.

Na sequência da implantação do conselho de direitos, considerando o relatório quadrienal<sup>56</sup> (1992 – 1994), o órgão realiza setenta e cinco reuniões, com uma dinâmica de reuniões ordinárias, extraordinárias e reuniões de comissões específicas com a média de duas reuniões por mês.

---

<sup>56</sup> O relatório referenciado é parte dos arquivos pessoais de ex-conselheiro de direitos da criança e do adolescente, que no período em tela era secretário do COMDICA.

A primeira mesa diretora tem composição paritária: representante da Pastoral do Menor, segmento não-governamental com trajetória de atuação no município, representante da Secretaria de Educação, da Pastoral da Criança - também com trajetória de atuação no âmbito municipal - e do segmento Popular do Conselho Municipal de Saúde.

À medida que as necessidades surgem, as atividades são organizadas em cinco comissões (Prioridades, Divulgação, Diagnóstico, Eleitoral, Fundo). Entretanto, o primeiro trabalho deste grupo é a organização do processo de escolha do Conselho Tutelar, bem como negociações junto ao poder público sobre a remuneração destes. A primeira composição do Conselho Tutelar elegeu uma psicóloga, uma assistente social, uma educadora e dois membros da comunidade, a fim de cumprir os requisitos estabelecidos pelo COMDICA. Inscreveram-se para este processo vinte e três pessoas.

Por meio dos registros iniciais do COMDICA, observa-se que os trabalhos das duas primeiras gestões pautam-se no estudo da temática, mobilização e divulgação do ECA. Contudo, este grupo também se preocupa com as questões materiais, uma vez que o orçamento é essencial à execução e efetividade das ações. Assim, são estabelecidas parcerias com a FCBIA, Fundo para a Infância e Adolescência Paraná, SETA e Convênio Brasil Criança Cidadã.

Além da organização do Fórum Municipal e do próprio conselho, nesse período também acontece o desmembramento da Vara da Infância e da Juventude, a implantação do Conselho Tutelar e do FIA Municipal (Decreto 117/93), bem como uma junta executiva para gerência do fundo; sistematização de um diagnóstico municipal acerca do segmento infanto-juvenil; articulação junto ao conselho de saúde para reivindicar atendimento da população infanto-juvenil segundo os pressupostos da nova legislação; implantação de instituições tais como a Casa de Apoio, Casas Lares, Projeto Comunitário Livre e Centro de Nutrição; realização de assembleias com o objetivo de regularizar o atendimento das instituições às crianças e adolescentes e articulação para a desativação gradativa do Lar do Menor - entidade que funcionava no distrito de Palmerinha na condição de internato, mantido por uma autarquia da Prefeitura Municipal.

O debate em torno da política para a infância antecipa-se às diretrizes da política de assistência social que influenciam a criação de uma estrutura funcional dentro da Prefeitura, chamada Secretaria Municipal de Promoção Social. Esta



estrutura só é criada em 1995, de modo a contemplar um departamento específico para questões relacionadas à criança e ao adolescente, quatro anos após a criação do conselho no município.

Atualmente, o COMDICA está vinculado institucionalmente à Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), que é responsável pela manutenção da estrutura e fornecimento de pessoal de apoio, tanto técnico quanto administrativo. Conforme nos indica o item 5 do quadro 3, o COMDICA reconhece a existência de uma secretaria executiva. Trata-se de um funcionário de apoio administrativo que auxilia outros conselhos de política do município, como saúde, assistência social, conselho da mulher, antidrogas, entre outros e desempenha concomitante outras funções junto à Secretaria de Assistência Social.

No que diz respeito às comissões temáticas, a gestão atual opera com três comissões: FIA, deliberações e comissão de alteração da lei. É importante mencionar que durante as atividades, registra-se a composição de outras comissões, mas estas desenvolvem atividades específicas de acordo com a demanda. Quanto à composição, a lei prevê que o COMDICA deve funcionar com dezesseis membros, sendo oito representantes do poder público municipal e oito membros de organizações representativas da sociedade civil, constituídas há pelo menos dois anos e devidamente registradas no conselho, e seus respectivos suplentes (artigo 8º inciso II, 2009).

Na representação governamental, fica estabelecido que além da SMAS, o conselho deve ter representação da Secretaria de Saúde; Educação e Cultura; Esporte e Lazer; Finanças e Planejamento; Habitação e Urbanismo; Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Florestal e Fundação Proteger.

No que se refere à representação não-governamental, destaca-se a participação exclusiva de entidades e instituições que atuam no atendimento direto e na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, uma vez que um dos critérios para se constituir como organização representativa são dois anos de atuação na área.

Em relação ao segmento governamental, seis representantes advêm de secretarias municipais, um da procuradoria geral e o último da Fundação Proteger. Cabe lembrar que esta instituição é responsável pela coordenação e execução de vários programas e serviços ofertados através da SMAS, a qual também tem cadeira no conselho.

O mandato dos conselheiros é bienal e é facultada uma recondução por igual período. Os representantes do poder público são indicados pelo prefeito, já os representantes da sociedade civil devem ser escolhidos através de fórum próprio, conforme o Parágrafo Primeiro do artigo 8º da Lei 1644/07.

Segundo a Lei Municipal n.º1644/07, o COMDICA deve atuar nas três fases da política: planejamento; implementação e avaliação/fiscalização. Contudo, ainda que conte com a participação de segmentos da sociedade civil, não se deve negar a centralidade ou responsabilidade do Estado no processo de produção das políticas públicas na área, inclusive no que se refere à previsão orçamentária.

Na fase de implementação, o COMDICA deve ter atuação destacada, já que a lei confere-lhe o poder de conceder registro às entidades e órgãos governamentais, aprovando (ou não) seus programas e projetos. Assim, ao lado da função deliberativa e fiscalizadora, a atuação do COMDICA expande-se na direção de uma ação normativa.

As especificidades do papel normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador dos conselhos gestores, dentre estes os conselhos de direitos, são problematizados por Cunha (2003) e pelo Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas e Participação Social (2010). Resgata-se aqui, novamente, o quadro que apresenta sinteticamente as particularidades destas práticas.

<b>Normativo</b>	Regula a política setorial via normas e regulamentos. Cadastra entidades e/ou instituições, seus respectivos programas, projetos e serviços. Autoriza, normatiza, regulamenta, credencia, dá posse, registra.
<b>Consultivo</b>	Acompanha e participa do processo de planejamento do setor correspondente. Assessoria, propõe critérios com vistas à qualidade das ações e serviços. Aprecia contratos, assessora, participa da definição, do planejamento e da formulação, propõe medidas, critérios ou adoção de critérios.
<b>Deliberativo</b>	Elabora, formula, aprova acerca da política para a área. Estabelece ou define critérios, fixa diretrizes, define prioridades.
<b>Fiscalizador</b>	Monitora, acompanha, avalia, controla a política correspondente através dos programas, projetos e serviços existentes. Encaminha ou examina denúncias, promove auditorias.

#### QUADRO 7 – PAPEL DOS CONSELHOS DE DIREITOS E DE POLÍTICA

Fonte: Houaiss (2004); Cunha (2003); Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas e Participação Social (2010).

Organização: A autora

Objetivando estabelecer um comparativo entre o quadro acima e o papel do conselho em Guarapuava, segue uma tipificação de suas atribuições a partir das orientações gerais para atuação dos conselhos dos direitos e de política.

<b>Normativo</b>	<p>III - Registrar entidades governamentais e não-governamentais de atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente que mantenham programas de orientação e apoio sóciofamiliar; apoio sócio educativo em meio aberto; colocação sóciofamiliar; abrigo; liberdade assistida; semiliberdade; internação.</p> <p>VII – [...] gerir o Fundo Municipal [...];</p> <p>XI - Regulamentar, organizar, coordenar, bem como adotar todas as providências que julgar cabíveis para a eleição e posse dos Membros do Conselho Tutelar do Município;</p> <p>XII - Dar posse aos membros do Conselho Tutelar;</p> <p>XIII - Revisar e adequar o regimento interno anualmente ou quando se fizer necessário;</p>
<b>Consultivo</b>	<p>VII – [...] gerir o Fundo Municipal [...];</p> <p>IV - Fornecer os elementos e informações necessárias à elaboração da proposta orçamentária para planos e programas, assim como definir a aplicação dos recursos governamentais e não governamentais destinados ao atendimento da Criança e do Adolescente;</p> <p>IX – [...] Apreciação prévia de convênios entre o setor público e as entidades privadas, no que tange ao atendimento de Crianças e Adolescentes;</p> <p>XIV – Participar ativamente da elaboração do plano municipal e do orçamento a ser destinado à política de atendimento à Criança e ao Adolescente, [...];</p>
<b>Deliberativo</b>	<p>I - Definir a política de proteção, atendimento e defesa da criança e do adolescente no Município de Guarapuava, com vistas ao cumprimento das obrigações e garantias de seus direitos fundamentais,</p> <p>VII – [...] gerir o Fundo Municipal, formular o plano de aplicação e prestar contas;</p> <p>VIII - Propor critérios para a programação e para a execução financeira e orçamentária do Fundo Municipal de atendimento a Criança e ao Adolescente, acompanhando a movimentação e o destino dos recursos;</p> <p>IX - Definir critérios para celebração de contratos e convênios entre o setor público e as entidades privadas, no que tange ao atendimento de Crianças e Adolescentes [...];</p> <p>X - Fixar o número de Conselhos Tutelares a serem implantados no Município;</p> <p>XIV – formulando as prioridades a serem incluídas no plano municipal e no orçamento a ser destinado à política de atendimento à Criança e ao Adolescente;</p>
<b>Fiscalizador</b>	<p>II - Fiscalizar ações governamentais e não-governamentais do Município de Guarapuava, relativas à promoção, proteção e defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.</p> <p>V - Receber, encaminhar e acompanhar, junto aos órgãos competentes, denúncias de todas as formas de negligência, omissão, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão contra a Criança e o Adolescente, fiscalizando a apuração e execução;</p> <p>VII – [...] gerir o Fundo Municipal [...];</p>

**QUADRO 8 – O PAPEL DO COMDICA EM GUARAPUAVA**

FONTE: Lei 1644/07

Organização: A autora

Além das atribuições mencionadas, esta mesma lei entende que é função do conselho o intercâmbio com entidades públicas e particulares, organismos nacionais e internacionais; o incentivo e promoção da atualização permanente dos profissionais governamentais ou não-governamentais envolvidos no atendimento à criança e ao adolescente e a captação dos recursos para o FIA Municipal.

No que se refere aos recursos financeiros, a Lei Municipal n.º1644/07, artigo 15, dispõe sobre a criação e regulamentação do FIA Municipal e as resoluções anuais estabelecem critérios para transferência de recursos. Este fundo orçamentário está atualmente vinculado a três servidores da administração pública

municipal: gestor da política de assistência social, servidor com conhecimento na área de finanças públicas e contador geral do município, que têm responsabilidade por sua administração. O conjunto destes atores denomina-se Junta Executiva<sup>57</sup>.

O atendimento às prerrogativas legais contempladas na lei orgânica municipal no que concerne à responsabilidade do conselho perante o FIA deve ser articulado com as responsabilidades da junta, a fim de garantir o diálogo constante. Muito embora tenham funções diferenciadas, estas responsabilidades complementam-se.

Com o intuito de articular a instância propositiva da política com o orçamento, o ECA estabelece que a aplicação dos recursos dos FIAs sob a responsabilidade dos conselhos “[...] destinam-se ao atendimento de serviços de proteção especial de média e alta complexidade, contemplados impreterivelmente no plano de ação formulado pelo conselho de direitos” (CEDCA-PR, 1999, p. 8).

Em tese, a gestão de uma determinada política social, por meio de um fundo vinculado a um conselho de composição paritária, garante maior transparência e visibilidade na utilização dos recursos públicos, favorecendo o processo de democratização na área.

O FIA é apenas uma espécie do gênero orçamentário, por isso é essencial que os conselhos de direitos considerando a temática da infância e da adolescência dentro do ciclo orçamentário e das finanças públicas do município, vinculem o FIA ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA). Isso para que haja previsão, destinação orçamentária do tesouro municipal garantido no FIA, promovendo e ampliando as possibilidades do conselho de direitos financiar ações capazes de corresponder às necessidades deste segmento.

Na tentativa de elucidar o desenho institucional vigente deste conselho segue um quadro de informações:

---

<sup>57</sup> Para mais esclarecimentos a respeito das prerrogativas e atribuições da Junta Executiva, ver Decreto 117/93 Guarapuava/PR.

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS
1. Data de Criação	18/12/1991
2. Ano de Criação do Regimento Interno em vigor	2008
3. Plenário	SIM
4. Mesa diretora	SIM * eleita por maioria simples de votos dos membros, respeitada a paridade.
5. Secretaria Executiva	SIM
6. Comissões Temáticas	SIM – FIA, Relações Públicas e Legislação e Comissão de Planejamento, Programas e Projetos
7. Previsão de conferência municipal	SIM
8. Frequência das reuniões ordinárias	MENSAL
9. Número de membros	16
10. Composição do conselho	50% GOVERNAMENTAL e 50% NÃO-GOVERNAMENTAL
11. Tempo de Mandato	2 anos * recondução por igual período
12. Prerrogativas da presidência	Voto de desempate no plenário
13. Quem pode presidir o conselho	Qualquer conselheiro eleito em assembléia
14. Processo de votação	Maioria simples
15. Quem define a pauta	Conselheiros
16. Mudança de pauta	Conselheiro que encaminhar junto à presidência e secretaria executiva
17. Regras de modificação do Regimento Interno	Conselheiros com 10 dias de antecedência da reunião que será apreciado Obter de 2/3 de votos favorável, da maioria simples
18. Escolha conselheiros do segmento sociedade civil	Fórum próprio;
19. Escolha conselheiros do segmento governamental	Indicados pelo prefeito

#### QUADRO 9 – O RETRATO DO COMDICA

FONTE: Regimento Interno – Resolução Normativa nº 002/2008

Organização: A autora

#### 2.4.1.2 Entre o papel de direito e o papel de fato

Sob a égide das atribuições legais dos conselhos de direitos, objetiva-se desvelar as concepções e práticas do COMDICA. Para tanto, são analisadas as pautas da gestão atual e relatórios das conferências municipais de 2005, 2007 e 2009, de modo a confrontar estas análises com os dados contidos nos formulários e depoimentos dos sujeitos participantes<sup>58</sup>.

<sup>58</sup> Conselheiros do segmento não-governamental serão reconhecido pelas siglas: Cng-A; Cng-B; Cng-C; Cng-D; Cng-E; Cng-F; Cng-G; Cng-H, os conselheiros do segmento governamental pelas siglas Cg-A; Cg-B; Cg-C; Cg-D; Cg-E; Cg-F; Cg-G; Cg-H; Conselheiros da gestão atual serão reconhecidos pelas siglas: Cng-1; Cng-4; Cg-1; Conselheira e ex-conselheiro entrevistado, serão reconhecidos pelas siglas Cng-2\*; Cng-3\*.

O COMDICA completa em dezembro de 2011 vinte anos de existência em Guarapuava e até o momento foram compostas dez mesas diretoras, sendo, desde sua criação, respeitado o princípio da paridade entre os segmentos. Contudo, a partir dos registros nas atas<sup>59</sup>, observa-se que em sete gestões a alteração na composição da mesa diretora é uma constante. Mesmo que o número maior seja na função de secretaria, as alterações também mostram a rotatividade dos conselheiros neste espaço.

Pressupõe-se que a compreensão sobre o papel do conselho de direitos é questão fundamental para a atuação como conselheiro. Assim, os conselheiros foram questionados sobre isso, de modo que 80% dos sujeitos participantes apresentam entendimento segundo as orientações legais.

Entre os aspectos destacados pelos entrevistados nesta questão, a deliberação e o controle sobressaem, sendo que ambas as competências aparecem demarcadas nas falas a seguir:

*“[...] o conselho tem um poder muito grande [...], principalmente nas questões de **deliberações** [...], ele **define a política** de atendimento para o segmento, fiscaliza as ações governamentais” (Cng-1); “[...] tem uma função bem especial de **fiscalizar e acompanhar** [...]. Também de procurar **deliberar** [...]” (Cng-4);*

*“Neste ambiente, sociedade civil e governo estão em igualdade de condições para **discutir, avaliar, monitorar, deliberar e planejar** as ações na área da criança e do adolescente” (Cng-2\*);*

O último depoimento refere-se à igualdade de condições entre sociedade e governo. Mas, mesmo quando existe igualdade numérica, que não é o caso do COMDICA - o qual é esvaziado com a ausência da maioria dos conselheiros do segmento governamental -, essa igualdade não é suficiente para garantir o equilíbrio no processo decisório. Na dinâmica de funcionamento dos conselhos, as contraditórias e complementares relações entre Estado e sociedade aparecem relacionadas à questão da representatividade, da qualificação, do reconhecimento do outro. A busca pelo equilíbrio na representação dos interesses governamentais e não-governamentais nos conselhos “[...] não se exaure nas garantias procedimentais

---

<sup>59</sup> Em virtude dos critérios estabelecidos para a seleção dos sujeitos, foi necessária a leitura das atas do COMDICA desde sua implantação. Essa atividade possibilitou identificar as mesas diretoras e a constante alteração, principalmente na função de secretaria.

da paridade numérica; antes, deve ser construída no cotidiano das práticas e das articulações no interior dos conselhos” (TATAGIBA, 2002, p. 58).

Deliberar significa “[...] resolver depois de exame ou discussão [...]” (FERREIRA, 1988). Já a palavra controle, por sua vez, significa “[...] ato ou poder de controle, domínio, governo, fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, para que tais atividades não se desviem das normas preestabelecidas” (FERREIRA, 1988).

Nesse sentido Cng-3\*\*, de forma objetiva, elucida que as competências deste órgão têm uma dimensão ainda maior, trata-se de: “[...] *formular, deliberar e fiscalizar a política na área*”. Em outras palavras, o conselho tem o dever legal e constitucional elementar de formular políticas públicas voltadas ao atendimento da população infanto-juvenil local, assim como de fiscalizar a sua efetiva implementação por parte do poder executivo local, zelando para que este destine, em seus planos e ações, o tratamento prioritário – e em regime de prioridade absoluta – a que crianças e adolescentes têm direito na forma da Lei e da Constituição Federal (GLITZ, 2010).

A partir das orientações legais para a área, em especial pelo disposto no artigo 88 inciso II do ECA, entende-se que a deliberação e o controle são duas competências constitutivas dos conselhos dos direitos na área da infância e da adolescência. Nesse quadro, é importante lembrar Digiácomo (2011), que observa que,

Por princípio elementar de hermenêutica jurídica considera-se que a lei não contém palavras inúteis, razão pela qual lógico concluir que a intenção do legislador, assim como do constituinte, foi o de conferir ao conselho dos direitos da criança e do adolescente a prerrogativa e o poder-dever de decisão acerca das políticas públicas a serem implementadas em prol da criança e do adolescente em todos os níveis de governo com o subsequente controle de sua execução por parte do administrador público (DIGIÁCOMO, 2011, p. 3)

Ao confrontar as deliberações e pautas do COMDICA com a concepção dos sujeitos participantes, a política de atendimento da criança e do adolescente é discutida em quatro reuniões, sendo uma delas a partir de denúncia realizada ao COMDICA. Verifica-se que as demandas discutidas tornam-se objeto de deliberação.

Desde o início da gestão em análise, o COMDICA deliberou treze vezes, sendo uma em abril do ano de 2009, nove no ano de 2010 e três até outubro de 2011 - o que é considerado um número baixo, uma vez que o ser e o fazer do COMDICA devem se vincular à deliberação.

Em se tratando do conteúdo das deliberações<sup>60</sup>, apenas 30,77% dizem respeito à política municipal de atendimento à criança e ao adolescente, enquanto que 69,23% tratam de assuntos internos.

As deliberações vinculadas à política são registradas na ata do dia 27/09/2010, na qual se delibera pela criação de vagas para educação infantil; implementação de programa de prevenção e tratamento para usuários de substâncias psicoativas; construção de unidade de atendimento ao adolescente infrator – internação provisória e criação de programa de orientação e tratamento psicológico; para tratamento e prevenção da gravidez na adolescência.

Importa mencionar que as demandas que justificam, sobretudo, as três primeiras deliberações, vêm se repetindo por gestões consecutivas do conselho e do executivo municipal, questão que fica confirmada nos registros das atas deste conselho.

Considerando a importância do papel deliberativo, segue um quadro com a especificação do conteúdo de cada deliberação e período em que são realizadas.

<b>NÚMERO</b>	<b>CONTEÚDO</b>
001/2009	Convocação V Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
001/2010	Antecipação processo de escolha Conselho Tutelar
002/2010	Liberação recurso do FIA Municipal 2010 para capacitação de conselheiros
003/2010	Capacitação dos conselheiros (data, local, horário)
004/2010	Implementação de programas de prevenção e tratamento especializado à criança e adolescente usuários de substâncias psicoativas
005/2010	Implantação de unidade de atendimento socioeducativo de internação provisória, semiliberdade e internação para adolescentes
006/2010	Ampliação de vagas em Centros Municipais de Educação Infantil
007/2010	Implantação de programa de orientação e tratamento psicológico com vistas o tratamento e prevenção da gravidez na adolescência
008/2010	Digitalização das atas das reuniões do COMDICA
009/2010	Aditivo de prazo para entidades
001/2011	Alteração do vice-presidente
002/2011	Indicação de entidades para repasse recursos do FIA Estadual

<sup>60</sup> No planejamento da pesquisa, previu-se o cruzamento das informações referente às deliberações, atas e demandas, para tanto, no formulário de dados, perguntou-se sobre as três demandas prioritárias na área da criança e do adolescente. Contudo, na sistematização dos dados, observou-se que houve equívoco na interpretação da questão, pois os conselheiros indicaram as demandas internas do Conselho.



003/2011	Convocação VI Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
----------	--

QUADRO 10 – DELIBERAÇÕES DO COMDICA – 2009-2011

Fonte: Deliberações do COMDICA

Organização: A autora

Chama atenção o fato das deliberações relacionadas à política de atendimento terem ocorrido logo do recebimento do Ofício 093/2010 da 6ª Promotoria de Justiça da Comarca de Guarapuava. Este documento, além de mencionar minuciosamente o papel de direito do COMDICA, pedir informações<sup>61</sup> sobre o papel de fato e recomendar estratégias para o cumprimento do seu dever, solicita que o Conselho inclua nas deliberações nove demandas<sup>62</sup>, estando entre as nove, as quatro demandas que foram alvo de deliberações pelo COMDICA.

Outro fator contraditório no que toca às deliberações é o fato do Ofício nº022/2010 expedido pelo COMDICA, em resposta ao Ofício 093/2010 da 6ª Promotoria, afirmar que a prioridade em relação às demandas existentes no município consistir no enfrentamento à violência e a exploração sexual contra

<sup>61</sup> Conforme Ofício 093/2010, a 6ª Promotoria de Justiça da Comarca de Guarapuava, no uso de sua atribuição, contida no artigo 201, inciso VI, alínea “b”, do ECA, requisitou: informações sobre a participação do COMDICA no processo de discussão e elaboração das propostas de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2011; envio de cópias das deliberações relativas à necessidade de implementação de políticas públicas destinadas ao atendimento da população infanto-juvenil referente aos anos de 2008, 2009 e 2010; envio de cópias das deliberações vinculadas às Conferências Municipais; envio de cópias das atas e demais documentos relativos às deliberações; envio de cópias dos expedientes em que conste o encaminhamento das deliberações ao Executivo Municipal; indicação nominal das maiores carências estruturais e demandas de atendimento existentes no município; indicação da existência ou não, nas propostas de leis orçamentárias, das metas e recursos necessários ao atendimento das carências e demandas.

<sup>62</sup> a) Ampliação, por parte, da Secretaria Municipal de Educação, do número de vagas ofertada em creches e pré-escolas para crianças de zero a cinco anos de idade; b) implementação, junto à Secretaria Municipal de Saúde, de um programa de prevenção e tratamento especializado para crianças e adolescentes usuários de substâncias psicoativas; c) implementação junto à Secretaria Municipal de Assistência Social, de programas de promoção, orientação e apoio à família, dentre outras ações necessárias ao cumprimento das normas destinadas à proteção à família; d) implementação e aumento da capacidade daqueles já existentes, de forma conjunta e integrada, pelas Secretarias Municipais de Educação e Assistência Social, de programas socioeducativos em meio aberto a adolescentes acusados da prática de ato infracional; e) implementação, junto à Secretaria Municipal de Saúde, de programas de orientação e tratamento psicológico para crianças, adolescentes e seus pais ou responsável, e de orientação sexual, visando prevenir a gravidez na adolescência e a orientação psicológica de gestantes; f) aparelhamento do Conselho Tutelar local; g) implementação de uma política intersetorial destinada à garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, sobretudo, no que toca à reintegração familiar quando do afastamento do convívio familiar; h) implementação da rede de proteção à criança e ao adolescente, tendo como foco a prevenção e o combate eficaz a todas as formas de violência contra crianças e adolescentes; i) implementação de uma política de combate ao trabalho infantil e à exploração do trabalho de adolescentes (OFÍCIO 093/2010-6ª PJ, 2010).

crianças e adolescentes, seguida da demanda por tratamento de crianças e adolescentes usuárias de substâncias psicoativas, sem, contudo, contemplar a primeira (violência e exploração sexual) no conteúdo de suas deliberações - o que parece indicar que, mesmo sendo prioridade, o enfrentamento à violência e a exploração sexual pode ser pensada em segundo, terceiro ou em último plano.

Portanto, a deliberação a favor da política de atendimento parece mais um movimento legal do que um movimento real. Contraditoriamente, a fiscalização do Ministério Público do Estado do Paraná impõe ao COMDICA a prática da deliberação da política.

Buscando elucidar as práticas conselhistas, analisam-se as atas da gestão atual. As atas demonstram que o FIA é o assunto que mais se destaca, de modo que aparece vinte e três vezes<sup>63</sup> no decorrer de trinta reuniões. Destas, duas referem-se ao FIA Estadual e uma reunião à prestação de contas de uma entidade beneficiada com os recursos. Ou seja, os conselheiros ocupam-se com as questões do FIA em 66,7% das reuniões que compõem o recorte em tela.

O que não parece ser mérito deste recorte somente, pois “[...] desde que eu entrei no conselho **é muito forte a articulação dos recursos financeiros através do FIA**. Inclusive eu vejo com certa positividade, devido à possibilidade de destinação do imposto de renda, que acaba beneficiando as entidades e não onera as pessoas que o fazem, basta compreender como funciona e destinar. Só que exige do conselho e das entidades muita dedicação, devido à necessidade de divulgação desse processo” (Cng-1).

Em contraposição à positividade conferida no depoimento acima, outro depoimento faz à crítica, pois: “O que são as reuniões do conselho hoje? O que se discute hoje é FIA Municipal, **mas é a discussão da gestão do recurso do FIA? Não, é a discussão sobre o que entrou de dinheiro, quem vai ficar com o recurso**. A cada reunião é deliberação de recurso casado, é recurso do rateio, é o edital que vai sair para normatizar a deliberação do recurso” (Cng-3\*).

Ao que parece, a “forte articulação” relaciona-se somente a uma das receitas<sup>64</sup> que compõe o FIA, justamente aquela em que a responsabilidade de

<sup>63</sup> Trata-se de vinte três registros de assuntos sobre o FIA nas atas, sendo que nas reuniões dos dias 02/09/09, 07/10/09, 02/12/09 e 24/01/2010 o assunto é discutido duas vezes, uma no início e outra ao final das reuniões.

<sup>64</sup> Segundo orientações do Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente – (CEDCA-PR, 1999), o FIA foi regulamentado pela Lei Federal 8.981/95, e se caracteriza como recurso público

angariar recursos é, sobretudo, da instituição e/ou entidade que tem interesse no recurso, exigindo que estas busquem seus destinadores, sensibilizando pessoas físicas ou jurídicas para que realizem a destinação do imposto de renda ao fundo, identificando a entidade.

Assim, as instituições e/ou entidades que têm um círculo de relações sociais próximo a destinadores potenciais acabam sendo mais beneficiadas. Logo, as verbas que chegam ao fundo com destino determinado não obedecem à ordem de prioridade estabelecida pelo conselho, e sim, à dinâmica de relacionamentos entre as organizações e os financiadores, o que fica evidente através dos critérios de partilha<sup>65</sup> utilizados, a saber: casado e rateio.

Como aponta o sujeito participante, não se trata de problematizar e discutir a gestão do FIA, mas essencialmente verificar valores e deliberar sobre ele. Esse procedimento acaba desencadeando uma série de outros impasses que atravessam o papel do COMDICA, pois se trata de um *“Conjunto de entidades que supervalorizam o FIA em detrimento da política” (Cng-3\*)*. Em detrimento, especialmente do papel controlador e deliberativo, neste caso, o fundo exerce o papel de repassador de verbas e local privilegiado para realização de destinações, uma vez que permite, através da lei de renúncia fiscal, que o destinador deduza o valor de seu imposto de renda devido. Assim, o COMDICA, enquanto espaço público, delega a decisão a indivíduos/setor privado.

A análise remete à ideia de sociedade civil como campo mediado por relações desiguais de poder, em que algumas entidades podem obter mais acesso aos recursos do que outras. Considerando que a participação passou a envolver fluxos de poder entre segmentos sociais na esfera da relação entre Estado e sociedade, não se pode deixar de levar em conta que as propostas e projetos refletem não apenas a materialidade de seus interesses, mas também certa visão sobre as regras de convivência e disputa no COMDICA.

---

oriundo de dotação orçamentária do executivo, doações de pessoas físicas ou jurídicas, que são sujeitas à dedução do Imposto de Renda; multas e penalidades administrativas (ECA artigo 214); rentabilidade de aplicação no mercado financeiro, destinadas a implementar as políticas de atendimento à criança e ao adolescente.

<sup>65</sup> Critério de partilha que consiste em contemplar com recursos entidades que são previamente escolhidas pelos destinadores, o que se classifica como “recurso carimbado”. Para isso, no primeiro semestre de cada ano, o conselho publica um edital para que as entidades que tiverem doações casadas possam inscrever projetos para receberem os recursos que são destinados a elas e estão no fundo. 10% devem permanecer no fundo para que no segundo semestre seja realizado um rateio, incluindo todas as entidades, mesmo as que já são contempladas na primeira etapa.

Considerando a importância do FIA para o aporte da política municipal de atendimento à criança e ao adolescente, o conselho precisa refletir a transferência de recursos à luz das diretrizes do plano de ação, pensados a partir do diagnóstico municipal. Deixar esta responsabilidade nas mãos dos destinadores<sup>66</sup> é desconsiderar o potencial do conselho em pensar a totalidade da política.

Além da centralidade conferida ao FIA Municipal, há uma confusão entre a finalidade deste fundo e as práticas conselhistas, uma vez que os recursos do FIA visam atender lacunas no atendimento e não financiar todas as ações na área<sup>67</sup>. Sem dúvidas, o financiamento da política é quesito determinante para que esta se materialize, mas o orçamento não deve se reduzir ao FIA nem a uma de suas fontes de receitas.

Considerando o número de registros nas atas e os depoimentos dos sujeitos significativos, há uma preocupação com o fundo, revelada através do número de discussões e da análise criteriosa dos projetos realizada pela comissão específica<sup>68</sup>. Verifica-se assim a existência de controle a esse respeito, muito embora a gestão do FIA não seja vinculada ao controle da política de atendimento.

A análise desvela a contradição entre as concepções e as práticas deste conselho, já que a deliberação recai, sobretudo, aos aspectos do FIA Municipal. Muito embora o fundo seja uma das competências de todos os conselhos de direitos na área da infância e adolescência, o COMDICA “[...] não é um mero gestor do

---

<sup>66</sup> Entendem-se como destinadores as pessoas físicas e jurídicas que fazem doações ou dedução do imposto de renda para o FIA.

<sup>67</sup> Os recursos que compõem o FIA “[...] destinam-se ao atendimento de serviços de proteção especial de média e alta complexidade, contemplados impreterivelmente no Plano de Ação formulado pelo Conselho de Direitos” (CEDCA-PR, 1999, p. 8). A prioridade de direcionamento dos gastos deve ser fundamentada no planejamento elaborado a partir do diagnóstico local da situação da criança e do adolescente, plano de ação, plano de aplicação e avaliação das atividades desenvolvidas na área. Cabe destacar que a avaliação da execução dos recursos é imprescindível para dar conta da continuidade ou não dos projetos financiados pelo FIA, incorporando-os como política pública ou simplesmente encerrando o financiamento.

Segundo Maranhão (2003), o destino desses recursos é que marca a peculiaridade desse fundo especial, pois estes recursos são destinados apenas a programas e projetos complementares às políticas públicas da infância e adolescência (conforme o que preconiza os artigos 90, incisos I a VII, 101, incisos I a VII, 112, incisos III a VI e 129, incisos I a IV, do ECA).

Assim, de acordo com CONANDA (2008), o destino dos recursos são programas de proteção especial voltados às crianças e aos adolescentes em situação de risco social ou pessoal; pesquisas e estudos na área da infância; mobilização e capacitação destinadas aos membros do conselho, dirigentes e monitores de entidades e outras lideranças comprometidas com a defesa dos direitos dessa população; divulgação do ECA; políticas sociais básicas ou de assistência social em caráter emergencial e supletivo.

<sup>68</sup> Conforme os preceitos explicitados ao longo do item: “O papel de direito”.

fundo” (ENCONTRO, 2011). Portanto, o conselho tem o papel de gerir a política que certamente tem reflexos nos recursos públicos e não somente no FIA.

As conferências, ditas assembléias ampliadas, com caráter deliberativo e controlador, que assim objetivam interferir na política municipal e contribuir para a construção da política em âmbito estadual e nacional, também são analisadas em contraposição à concepção dos sujeitos sobre o papel dos conselhos, sobretudo nos quesitos destacados pelos sujeitos: deliberar e controlar.

Para fins de análise, são considerados os relatórios das três últimas conferências, visto que elas se vinculam ao Plano Decenal de Direitos Humanos de Criança e Adolescentes – em construção –, e devido à probabilidade da última conferência, realizada pela gestão em análise nesse estudo, ser motivo de pauta e deliberação no recorte aqui utilizado. Na tentativa de estabelecer um comparativo entre as propostas das conferências e as pautas desta gestão (2009-2011), as propostas semelhantes são organizadas a partir de eixos de ação.

Como demonstra o quadro abaixo<sup>69</sup>, o COMDICA realiza um total de cinco conferências municipais, tendo ocorrida a primeira no ano de 2001 e as demais a cada dois anos, como demonstra o quadro.

TEMA	DATA	LOCAL
I - Crianças, adolescentes e violência: Violência é covardia, as marcas ficam na sociedade	27.06.2001	Unicentro
II - Pacto pela paz: Uma construção possível	22.08.2003	Unicentro
III - A participação, controle social e garantia de direitos: Por uma política para a criança e o adolescente	28.06.2005	Faculdades Campo Real
IV - Concretizar direitos humanos da Criança e do Adolescente: Investimento obrigatório	26.06.2007	Catedral
V - Construindo diretrizes da política e do plano decenal	25.06.2009	Faculdades Guairacá

QUADRO 11 – CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM GUARAPUAVA

Fonte: Atas do COMDICA

Organização: A autora

O relatório da III Conferência Municipal de 2005 contém trinta e três propostas, sendo que vinte referem-se à política municipal, vinculando, sobretudo, o executivo municipal e o COMDICA. As outras treze são proposições para a Conferência Macro-Regional.

<sup>69</sup> O número de conferência, bem como as temáticas, datas e locais foram possíveis a partir da leitura e análise das atas do COMDICA desde a sua implantação.

As propostas para o município foram organizadas em sete eixos de ação, sendo eles: - Divulgação (ECA, propostas conferências, ações...); - Capacitação para os atores do Sistema de Garantia de Direitos, em especial para os profissionais da saúde e da educação; - Ampliação do quadro de funcionários na área de educação – equipe multidisciplinar; - Diagnóstico da situação infanto-juvenil e da rede, e fortalecimento da rede na perspectiva da Doutrina da Proteção Integral; - Implantação do orçamento criança e fortalecimento do FIA; - Banco de dados sobre os atendimentos de crianças, adolescentes e suas famílias; - Criação de programas de prevenção e tratamento para usuários de substâncias psicoativas; Prevenção e combate à violência contra criança e adolescente; Atendimento à família; Esporte, lazer e cultura; Trabalho específico com crianças e adolescentes indígenas.

De modo geral, os eixos de ação procuram estabelecer estratégias para aferir concretude ao papel normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador que tem o COMDICA. Nesse conjunto de proposições, as demandas por programas e serviços em relação ao combate à violência contra criança e adolescente, bem como intervenções nas questões de drogadição, são indicativos da complexificação da situação infanto-juvenil do município. Um destaque em relação a esta Conferência é que o FIA é alvo de quatro propostas, demonstrando que nesse período o fundo também tem importância significativa.

Na IV Conferência, realizada em 2007, o relatório aponta nove dificuldades e treze propostas para enfrentamento. As propostas estão organizadas em três eixos: orçamento, Plano Nacional de Convivência Familiar e SINASE.

Para o eixo orçamento, são pensadas seis propostas que tratam da capacitação sobre o planejamento e o financiamento público, criação de instrumentos de transparência dos recursos aplicados pelas secretarias municipais na área da criança e do adolescente, bem como a implementação de campanhas sobre o FIA municipal. Neste eixo, uma das propostas prevê a garantia de participação do COMDICA no processo de elaboração orçamentária. Se considerado o pressuposto legal, constante na lei de criação do COMDICA que afirma esta possibilidade, parece correto afirmar que há resistências do executivo municipal em concretizar esse princípio tanto no que concerne à participação, quanto da garantia de orçamento com vistas à prioridade absoluta no orçamento público. Por outro lado, contraditoriamente, verifica-se certa preocupação do conselho em capacitar os atores do Sistema de Garantias para se inserir nesse processo.

De acordo com o ECA, a criança e o adolescente devem ser prioridade absoluta e a garantia de prioridade expressa-se na preferência na formulação e execução de políticas públicas e na destinação privilegiada de recursos públicos junto aos mais diversos setores da administração. É fundamental que o COMDICA, no pleno e regular exercício de seu poder-dever de formular políticas públicas voltadas ao atendimento prioritário da população infanto-juvenil local e de zelar para sua efetiva implementação, tenha uma participação direta no processo de discussão e deliberação das propostas de leis orçamentárias. Além de se envolver diretamente no processo de discussão e elaboração do orçamento público municipal, faz-se mister zelar para que este contemple a previsão dos recursos necessários ao atendimento das maiores demandas e deficiências estruturais do município na área da infância e da juventude<sup>70</sup>.

No eixo Plano Nacional de Convivência Familiar, são feitas quatro propostas. Duas repetem as demandas apontadas pela III Conferência: sistematização de trabalho com família e ampliação da equipe técnica. A demanda de trabalho com família encontra na proposta do SUAS, através dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), a possibilidade de consolidação. Entende-se que a proposta para realização de concurso com a finalidade de aumentar o quadro, evidencia as deficiências estruturais no tocante ao número de profissionais e o tipo de vínculo que estes têm com o órgão gestor. O último eixo discutido na IV Conferência trata do SINASE e contempla três propostas: implantação do Plano Municipal Socioeducativo, realização de encontros para debater o sistema Socioeducativo e a implantação de um programa de atendimento à família e ao adolescente em situação de drogadição.

As primeiras propostas têm relação com a orientação federal para implantação de um Sistema de Socioeducação, podendo estar vinculado também ao

---

<sup>70</sup> No que diz respeito ao orçamento municipal para a área da criança e do adolescente, não existe uma rubrica específica. Como o atendimento deve ser realizado intersecretorialmente, os valores são dissolvidos em cada política. Recentemente, foi divulgada pelo Observatório Social de Guarapuava uma planilha com a despesa quadrimestral da Prefeitura. Segundo o coordenador desta entidade, essa planilha foi formulada a partir de um arquivo digital disponibilizado no site da prefeitura municipal (o qual foi retirado do ar no mesmo dia em que foi divulgado). Neste documento, consta a relação de pagamentos e despesas por órgão no período de 01/01/2011 à 11/05/2011. Baseado nesse documento, a planilha sistematizada pelo Observatório apresenta 27 despesas, totalizando R\$ 17.183.727,42. Chama a atenção os valores gastos com a limpeza, poda, jardinagem e afins – R\$ 1.600.787,03 se comparados com os valores gastos com o a merenda escolar – R\$538.262,79. Embora a planilha não possibilite generalizações a respeito do orçamento para a área da criança e do adolescente, parece correto afirmar que ao menos nesse período, a prioridade não seja criança e o adolescente.

debate<sup>71</sup> que o próprio COMDICA realizou um ano antes da conferência, sobre a situação dos adolescentes mantidos da 14ª Subdivisão Policial de Guarapuava, acusados de cometimento de ato infracional. A última proposta reitera uma demanda levantada já na III Conferência Municipal: programa de atendimento às crianças e adolescentes drograditos.

No relatório da V Conferência Municipal de 2009, o COMDICA apresenta dezenove propostas, entre elas está a tentativa de incorporar os adolescentes ao processo de gestão da política. Conforme discutido, esta vem sendo uma tendência nos debates na área da infância. Percebe-se também a preocupação do COMDICA em estabelecer vínculos e articulações para além do espaço institucionalizado, estratégia que, segundo Duriguetto, coloca em perspectiva a potencialidade e o fortalecimento do conselho.

Em comparação às propostas dos anos anteriores, repetem-se as proposições de capacitação continuada para os atores do Sistema de Garantias de Direitos, principalmente para a área de saúde (capacitação para profissionais da área de saúde para o atendimento de crianças e adolescentes); igualmente as propostas que visam enfrentamento à violência sexual contra criança e adolescente, implantação de programa para atendimento aos usuários de drogas e suas famílias, criação de programas de esporte, lazer e cultura e questões relativas ao orçamento.

A partir deste relatório também são levantadas novas demandas, dentre elas está o déficit de vagas na educação infantil; a necessidade de promover a geração de renda das famílias; campanha permanente contra a violação dos direitos da infância e adolescência; bem como a implantação do Centro de Atenção Psicossocial Infantil (CAPS I).

Ao confrontar a demanda por vaga na educação infantil, levantada na última conferência, conforme vimos anteriormente, percebe-se que tal questão prolonga-se por vários anos. Isso porque, quando se trata da educação infantil, o Ministério Público do Paraná<sup>72</sup> considera o déficit de vagas no município em 74,49% para crianças de 4 a 5 anos, um total de 4.272. Já em relação às crianças de 0 a 3 anos,

---

<sup>71</sup> No dia 21/11/2006, o COMDICA, o Núcleo de Estudos e Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente da Unicentro e a Vigilância Sanitária realizaram uma visita nas dependências da 14ª Subdivisão Policial de Guarapuava com a finalidade de conhecer a situação dos adolescentes que aguardavam sentença em função do cometimento de ato infracional e deliberar necessários encaminhamentos.

<sup>72</sup> Relatório elaborado pelo Centro Operacional de Apoio das Promotorias de Justiça de Proteção à Educação – CAOPEduc e a Subprocuradoria-Geral de Justiça para assuntos de Planejamento Institucional – SUBPLAN e divulgado no dia 05/07/2011.



o município apresenta um déficit de 80,69%, ou seja, 8.247 pupilos. Somados os números, aproximadamente 12.519 meninos e meninas não têm acesso à educação infantil.

O produto das três últimas conferências, realizadas respectivamente em 2005, 2007 e 2009, sistematizadas em sessenta e cinco propostas estabelecem certa convergência, repetem-se, o que indica que estas não têm a concretude necessária quando de sua deliberação. Ou seja, as fragilidades da política municipal para a infância e adolescência perpassam o tempo e as gestões do conselho e do executivo municipal. Um elemento que chama a atenção nos relatórios das três conferências analisadas é o déficit de estrutura em relação aos espaços de atendimento, assim como o déficit de profissionais. Essa fragilidade é apontada tanto em relação a serviços públicos quanto privados.

As conferências são momentos de conferir a realidade. Mas é necessário conhecer a realidade para conferir e para isso é preciso diagnosticar a real situação das crianças e adolescentes no município até porque, o conselho deve ser “[...] *conhecedor de toda realidade da criança e do adolescente de Guarapuava*” (Cng-4). Essa é a primeira atribuição a ser cumprida, o primeiro passo para formular a política de atendimento aos direitos da população infanto-juvenil (COSTA, 2011).

[...], é fundamental que os referidos conselhos promovam estudos e efetuem, em parceria com órgãos oficiais e privados (como o IBGE e institutos públicos de pesquisa, universidades etc.) o mais completo e confiável levantamento de dados acerca das maiores demandas e deficiências estruturais existentes nas suas respectivas áreas de atuação, estabelecendo metas e elaborando um planejamento para progressiva solução dos problemas a seu cargo que, por óbvio, não comporta vinculação político-partidária e deve sobreviver à eventual alternância de mandatos entre os governantes (DIGIÁCOMO, 2011, p. 5)

O conhecimento da realidade local é fundamental para que se possa desencadear o processo de transformação desta realidade, por mais complexa que seja, em especial no que diz respeito à falta de estrutura de atendimento, sua inadequação às demandas existentes e/ou mesmo à omissão do poder público em desenvolver estratégias, programas e serviços especializados destinados ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco, assim como às suas respectivas famílias.

Tatagiba (2002) destaca em seu estudo que grande parte dos conselhos garante boa parte das discussões a temáticas que envolvem sua estruturação

interna, deixando de lado, muitas vezes, questões prioritárias como a construção de diagnósticos locais. Diagnósticos e indicadores sociais devem ser elaborados ou encomendados a órgãos competentes pela administração local. Toda e qualquer ação só deve ser realizada a partir da apreensão das reais necessidades dos destinatários, os espaços de concentração das demandas, os impactos esperados e possíveis de serem produzidos em cada ação.

A ausência de diagnósticos capazes de produzir um retrato da situação do município em relação à oferta e à demanda por políticas públicas capazes de garantir os direitos fundamentais de crianças e adolescentes impossibilita a elaboração e implementação de políticas que se configurem em ações eficazes e de impacto para este segmento.

Além da possibilidade de conferir, as conferências são importantes instrumentos de discussão das demandas na área da criança e do adolescente, encaminhamento de propostas para sua solução, ou seja, espaço de deliberação e controle, conforme menciona o item 2.1. Assim, busca-se identificar nas pautas quantas e como são tratadas as conferências, entendendo que o COMDICA é ator principal no processo posterior à realização da conferência, pois a ele cabe discutir o relatório, tornar seu conteúdo resoluções, bem como encaminhar ao executivo municipal para que o seja dada à devida significância no orçamento.

Como sugerem os entrevistados, o conselho dos direitos da criança e do adolescente detém considerável parcela de poder dentro da estrutura de governo que integra: “[...] *ele é muito importante e tem muita força [...]* (Cg-1); “[...] *o conselho tem um poder muito grande sobre as políticas públicas [...]*” (Cng-1).

Em outras palavras, trata-se de uma nova forma de governar, assentada no pressuposto da participação direta e efetiva de representantes organizados da sociedade civil nas decisões de Estado, nos termos da democracia participativa.

“Depois da conferência” parece ser um momento fundamental para exercitar tal poder e garantir concretude à política municipal de atendimento à infância e adolescência. Mas, as pautas do COMDICA revelam que as conferências aparecem em oito reuniões, totalizando 27% das sessões realizadas no período em tela. Destas, três dizem respeito à indicação de representantes para organização e/ou participação na Conferência Estadual e/ou Nacional, outras duas tratam da V Conferência em âmbito municipal (na primeira informa-se a data, horário e local e na segunda faz-se uma avaliação sucinta). Por fim os dois últimos registros referem-se

às informações da conferência municipal que deve ser realizada até o ano de 2012, respectivamente, material de orientação e solicitação de orçamento junto ao executivo. Portanto, a conferência municipal aparece apenas em duas reuniões, o que significa um percentual de 6,7%. Em outros termos, não existe “depois da conferência”.

O ECA e as demais regulações reiteram a assertiva: as conferências são de suma importância para conferir a quantas anda a política de atendimento à criança e ao adolescente no âmbito municipal. Mas, no caso do COMDICA, estas não chegam a constituir pauta, quem dera ser conteúdo de deliberação.

Ao confrontar as pautas, as informações do formulário de dados e a síntese das conferências realizadas, verifica-se que as práticas do COMDICA não reafirmam a conferência enquanto instrumento de discussão e solução de demandas. Destaca-se que na avaliação de 66% dos conselheiros não-governamentais, as propostas não chegam a ser discutidas e muito menos implementadas.

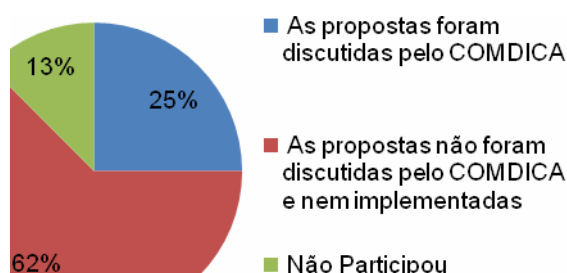


GRÁFICO 5 – AS CONFERÊNCIAS NA PERSPECTIVA DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL

Fonte: Formulário de Dados

Organização: A autora

Já para o segmento governamental, 33,3% dizem não terem participado, outros 33,3% que as propostas foram discutidas e 33,3% que estas não foram discutidas.

No caso de Guarapuava, as conferências vêm cumprindo parcialmente o fim a que se destinam, muito embora estas se caracterizem enquanto assembleias ampliadas, em que se problematizam e levantam demandas e propostas de enfrentamento (como fica indicado nos relatórios e na síntese aqui proposta), são debates públicos sem atuação concreta. Nesse ínterim, em que na esfera pública

apenas o debate mostra sinais de consolidação e se verifica apenas uma tendência de amenização e não a superação dos problemas sociais, as demandas dos meninos e meninas e suas famílias complexificam-se.

Verifica-se, a partir das atas, que algumas demandas também foram alvo de propostas na conferência, mas estas não se referem ou vinculam o constante nesses relatórios quando do debate nas reuniões do conselho.

Em síntese, o COMDICA não confere importância ao produto das conferências. Parece correto afirmar que este não confere importância nem para o momento de conferir, pois qual é o sentido de conferir sem alterações no quadro conhecido? Ao que parece, neste caso confunde-se finalidade com protocolo e revelam-se as contradições entre o papel de direito e o papel de fato.

A expectativa de alguns conselheiros sobre o que seja o papel do conselho envolve a deliberação e o controle sobre as políticas, isto é, envolve o planejamento, a execução, o monitoramento e a avaliação da política. Mas, embora a legislação estabeleça o papel de direito e lhe confira papel importante na fase de planejamento da política, o COMDICA não se destaca, dentre o amplo conjunto de atores desse campo, como órgão que de fato formula e controla políticas públicas. “Talvez não seja exagero afirmar que o conselho tem servido muito mais para dizer “o que pode” e o “que não pode” do que para formular novos problemas e apontar novas alternativas. É uma ação mais reativa que propositiva” (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2003, p. 44).

Parece haver, nesse sentido, um desencontro entre o que o órgão de fato produz e o discurso que sobre ele se faz, o que talvez gere, ou pelo menos reforce, as definições negativas sobre o conselho, como na afirmação de que o COMDICA não delibera, em outros termos, não produz política pública.

O papel do conselho desvela-se contraditoriamente, de modo que é marcado pela correlação entre os desafios e as promessas de uma forma partilhada de construção de políticas públicas, sob a égide de uma cultura política na qual predominam referências autoritárias, direcionando-os para uma baixa capacidade propositiva e um reduzido poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas. É importante enfatizar que a simples existência de um conselho não é sinônimo de adequado funcionamento e nem de uma concreta política de atendimento à criança e ao adolescente.

A fragilidade do papel deliberativo e controlador do conselho reside na dupla combinação dos fatores apontados por Tatagiba (2002). E diz respeito à adoção por parte do governo municipal de estratégias que mantém o caráter deliberativo e controlador apenas no plano formal e a frágil mobilização da sociedade civil, preocupada muitas vezes com a disputa de recursos em detrimento da política.

A interferência da sociedade civil no desenho e materialização das políticas públicas voltadas a essa população no município de Guarapuava permanece como um desafio ao COMDICA, devido às várias contradições apontadas. Considerado como uma das ferramentas potenciais de inscrição das demandas da sociedade civil no âmbito do Estado, o controle do Estado por meio da sociedade significa também problematizar o papel do conselho de direitos na construção e concretização da política de atendimento para este segmento.

#### 2.4.2 A participação do segmento sociedade civil no COMDICA

Segundo Gohn (2003) e Outhwaite e Bottomore (1996) em relação à política, o princípio da participação é tão antigo quanto à própria democracia. Mas o debate sobre as práticas de participação advém da sociedade moderna, de modo que esta categoria compõe a discussão de diversos autores e, conseqüentemente, agrega diversas interpretações. Portanto, trata-se de um conceito amplo, atravessado por contradições e problematizado sob a perspectiva das relações entre Estado e sociedade.

Na definição de Houaiss; Villar e Franco (2004, p. 551), participar se relaciona com “[...] fazer saber; informar; comunicar. Tomar parte em; partilhar”. Já Teixeira (2001) afirma que participar é tomar e ser parte de algo. Seguindo este raciocínio, Nogueira (2005) argumenta que, muito embora nem toda participação seja imediatamente política, não há participação que não seja orientada por algum tipo de relação com o poder, portanto “[...] quem participa almeja afirmar-se diante de alguém, sobrepujar alguém, resolver algum problema ou postular a posse de bens e direitos, modificando sua distribuição.” (NOGUEIRA, 2005, p. 129)

No Brasil, segundo as discussões do item 1.3, o projeto democrático-participativo ocupa a cena a partir da década de 80, período em que se inicia uma pretensa defesa da democracia participativa e deliberativa como complementares à

democracia liberal representativa. Pode-se dizer que estes elementos que constituem a democracia participativa e deliberativa, caracterizam novas formas de pensar o processo democrático, “[...] vislumbrando um desenho democrático fundamentado na participação da sociedade, na construção dos direitos e na implementação da cidadania” (LUIZ; ROSA, 2011, p. 6)

A Constituinte e as legislações ordinárias anunciam grandes alterações nas relações entre Estado e sociedade, que implicam diretamente no formato da participação, “[...] trata-se de criar uma relação distinta entre o Estado e a sociedade, aproximando os cidadãos das decisões de autoridades políticas e, desse modo, aprofundar a democracia mediante a participação cidadã” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 74).

No entanto, é essencial considerar que a gestão participativa demanda proteção e fortalecimento, uma vez que é constantemente atravessada pelas características herdadas dos modelos de participação tradicionais, bem como influenciados pelas conjunturas econômicas e sociais.

Corroborar-se com Ammann (1978), quando a autora caracteriza a participação enquanto processo dialético, influenciado pelas relações sociais de produção e orientações políticas e ideológicas do Estado. Logo, “[...] participação social é o processo mediante o qual as diversas camadas sociais tomam parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada” (AMMANN, 1978, p. 61).

Tomar parte na produção e na gestão do usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada não é um processo simples, pelo contrário, demanda consciência política, uma vez que “[...] a gestão participativa deve ser capaz de fundir participação com decisão, execução, avaliação e controle, fazendo com que suas operações básicas fiquem articuladas, alimentando-se umas às outras” (NOGUEIRA, 2004, p.151).

Continua o autor,

[...] participar é também fazer-se presente no debate público democrático, no qual os pontos de vista se explicitam e se formatam os consensos fundamentais, no qual se constituem as opiniões, armam-se as lutas pela hegemonia e delinea-se uma idéia de ordem pública e comunidade política. A participação não pode ser dissociada nem da educação para a cidadania, nem da formação de uma cultura política (NOGUEIRA, 2004, p.153).

Uma possível hegemonia das classes trabalhadoras “[...] é uma relação pedagógica entre grupos que querem educar a si próprios para a arte do governo [...]” (SEMERARO, 1999, p. 81). Para Luiz e Rosa (2011, p. 7), é aí que reside a dimensão educativa da hegemonia, uma vez que esta

[...] desencadeia um processo que aspira construir sujeitos ativos que buscam formas para romper com a submissão e subalternidade, preparando-os para a participação na construção do consenso e para a superação da relação entre governantes e governados.

O consenso, no pensamento gramsciano, é a vocalização das demandas das classes subalternas, o que nas palavras de Duriguetto (2007, p. 63) significa “[...] saber convencer, persuadir, ganhar adesão pelo envolvimento ativo, propositivo e não pela manipulação e passividade”. O consenso nasce da participação, daí a importância, para Gramsci, dos intelectuais que exercem “[...] uma função de organização, direção, educação, seja no terreno da produção, seja no da cultura, da política, da administração [...] é o portador da função hegemônica, o elaborador e difusor das ideologias” (DURIGUETTO, 2007, p. 64).

Dentre as formas de participação estabelecidas a partir da Constituição, estão os conselhos dos direitos da criança e do adolescente, que podem ser considerados enquanto espaços de construção de consensos, constituídos por sujeitos com função de organização e direção.

Assim como os demais espaços, os conselhos demandam participação efetiva, “[...] uma participação na qual os sujeitos tornam-se protagonistas de sua história e a partir dele desenvolvem autoconsciência crítica. Chegando a este nível, a participação estará associada à ampliação de direitos e à cidadania” (LUIZ, 2010, p. 67).

A participação almejada relaciona-se com um compromisso com a cidadania, podendo ser apropriada pelos sujeitos com vistas ao controle social democrático. Para Simionatto (2010), esta participação pode se processar por meio da sociedade civil empreendida como arena de convencimento, de agregação, de superação de interesses corporativos e particularistas, de articulação das diferentes lutas parciais e cotidianas que podem ser universalizadas em direção à construção da vontade coletiva.

A participação compõe o rol de categorias de análise nesse estudo. Desta forma, objetivando conhecer o processo de participação que envolve o COMDICA,

os sujeitos significativos são questionados a respeito da presença, pauta e trabalho do segmento governamental e não-governamental, bem como a respeito dos fatores facilitadores e dificultadores para a participação nesse espaço. Além dos questionamentos na entrevista, o formulário de dados, procurou compor elementos que se relacionam diretamente com a participação, a saber: frequência nas reuniões, frequência de participação nas discussões, tempo de atuação como conselheiro, procedimento de escolha e por quem são escolhidos, outros espaços participativos onde atuaram ou ainda atuam.

Entendendo que a presença nas reuniões é componente da participação, ou ainda a “manifestação da vida orgânica do conselho” (CARVALHO, 1995, p. 86), são analisadas trinta atas e trinta listas de presenças da gestão atual, a fim de indicar o grau de presença, bem como estabelecer um comparativo entre os conselheiros governamentais e os não-governamentais, pois, para Cng-1 “[...] *as reuniões acabam por motivar a continuidade dessa participação, vai alimentando e fortalecendo a caminhada desse conselho*”.

Assim, os dados apontam aspectos relevantes sobre a participação no COMDICA, assentados sob uma dinâmica contraditória e complementar que se revela desafiadora às práticas participativas.

Para Pateman (1992), as instituições e regras que regulamentam e fomentam a participação política dos segmentos organizados da sociedade civil é fator essencial para construção de uma cultura cívica e de um modelo de Estado Democrático de Direito. Considerando a perspectiva da autora, um primeiro elemento que remete a uma análise é a composição do conselho em questão.

As análises entre as orientações legais e a composição atual indicam certa fragilidade nesse quesito, uma vez que o COMDICA opera<sup>73</sup> segundo a antiga constituição prevista na Lei Municipal 1.644/2007, tanto no que concerne à representação governamental quanto à representação não-governamental, desconsiderando assim o previsto na Lei Municipal 1.825/2009.

A essência desta nova redação dada pela Lei Municipal 1.825/2009 implica, sobretudo, na representação não-governamental, já que, a antiga redação estabelece a representação a partir de membros indicados por organizações não-

---

<sup>73</sup> A afirmação sobre a atual composição da representação não-governamental justifica-se através dos registros das atas desta gestão e da lista de presença assinada em cada reunião realizada. Estes documentos encontram-se arquivados junto à Secretaria Municipal de Assistência Social, sala dos Conselhos.



governamentais e a nova redação prevê a representação através de membros de organizações representativas. Para compreender os aspectos desta fragilidade o quadro 8 ilustra o argumento.

<b>ANTIGA REDAÇÃO</b> (LEI MUNICIPAL Nº 1644/2007)	<b>NOVA REDAÇÃO</b> (LEI MUNICIPAL Nº 1825/2009)
08 membros indicados pelas seguintes organizações não-governamentais: a) Centros Educacionais Infantis e Organização Mundial do Ensino Pré Escolar – OMEP <sup>74</sup> ; b) Pastorais e Movimentos Sociais da Diocese de Guarapuava; c) Sindicatos e ou Associações dos Contabilistas de Guarapuava; d) Área de Deficiência Mental Sensorial e Física; e) Instituições de Ensino Superior Privado e/ou Entidades que desenvolvam programas de proteção social especial no Município; f) Igrejas Evangélicas e Movimentos Espíritas. g) Instituto Educacional Dom Bosco h) Associação Beneficente das Senhoras de Entre Rios (ABSER);	08 membros de organizações representativas da sociedade civil, constituídas há pelo menos dois anos e devidamente registradas no conselho, que serão escolhidos por meio de fórum próprio.

**QUADRO 12 – REPRESENTAÇÃO DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL – ANTIGA E NOVA REDAÇÃO DA LEI MUNICIPAL**

FONTE: Leis Municipais 1644/07 e 1825/2009

ORGANIZAÇÃO: A autora

Em outros termos, o quadro sugere que na gestão atual o segmento organizado da sociedade civil configura-se e está representado por meio de seis segmentos e duas entidades. Identificados respectivamente no quadro acima como sendo segmento, as letras a, b, c, d, e, f, e entidade as letras g e h. Ou seja, diferentemente do constante nas orientações legais, no próprio regimento interno e na nova redação da legislação que regula o respectivo conselho.

Muito embora a representação seja definida, sobretudo pela lei municipal, esta pode indicar o perfil, definir a modalidade de entidade/instituição que pode integrar o conselho, mas não pode indicar previamente as entidades. Na interpretação do Digiácomo (2011), esse procedimento é inconstitucional.

Como mencionado, atualmente discute-se que o conselho não precisa necessariamente ser composto por entidades que desenvolvem atendimento direito, principalmente quando se trata de municípios pequenos, onde o número de

<sup>74</sup> Na lista de presença e no registro das atas da gestão atual este segmento foi substituído pela entidade Centro Educacional João Paulo II. Sendo assim, o COMDICA na gestão atual opera com cinco segmentos e três entidades. As listas e atas mencionadas encontram-se arquivadas junto à Secretaria Municipal de Assistência Social, na sala dos Conselhos.

entidades de atendimento direito é mínimo ou inexistente. É necessário pensar outras formas de representação, contemplar outros segmentos da sociedade social a que interessam a efetivação de uma verdadeira política de atendimento à criança e ao adolescente.

Para Tatagiba (2002), a questão da representação não-governamental nos conselhos é uma questão muito delicada, porque se, por um lado, os conselhos devem responder às exigências da pluralidade, por outro, isso pode significar a defesa de grupos antidemocráticos, que fazem de sua participação nos conselhos condição para a manutenção de privilégios e de velhas práticas de negociação com o Estado.

Como estabelecer critérios para definição das entidades que podem ter assento nos conselhos, sem ferir o princípio democrático elementar que é o direito à participação nas decisões políticas? Além disso, à medida que se excluem grupos importantes e representativos da sociedade civil da participação nos conselhos, obstaculiza-se o processo de influência democratizante que esses espaços poderiam, potencialmente, exercer sobre essas organizações (TATAGIBA, 2002, p. 61).

Segundo a autora, a heterogeneidade na composição, respeito à diferença e capacidade de construir adesão em torno de projetos específicos parecem ser condições necessárias tanto para dotar de eficácia as ações dos conselhos como para ampliar seu potencial democratizante.

Diferentemente dos demais conselhos de política, os conselhos na área da criança e dos adolescentes não prevêm a participação dos usuários. Contudo, as diretrizes da Política e do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes em discussão, alertam para a necessidade de se pensar estratégias que os contemplem como parte do processo.

Outro elemento que chama a atenção em relação às regras que regulamentam a participação é o procedimento de escolha dos conselheiros deste segmento. Ao serem questionados nesse sentido, segundo o gráfico 6, apenas 13% dos sujeitos afirmam ter sido escolhidos durante a conferência municipal, outros 37% foram indicados pelo presidente da entidade, 12% votados junto aos diretores e líderes da entidade e 38% votados junto aos membros da entidade. Fica registrado a partir do exposto que nenhum dos sujeitos faz referências às assembléias específicas do segmento.

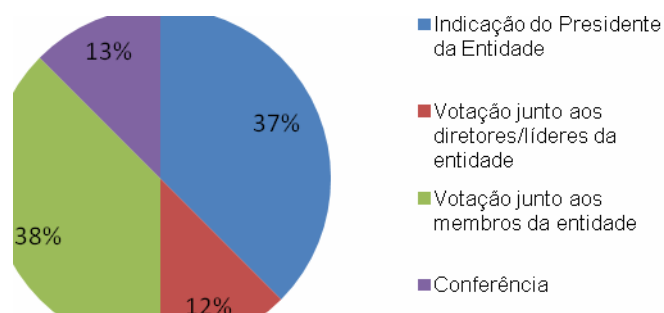


GRÁFICO 6 – PROCEDIMENTO DE ESCOLHA DOS CONSELHEIROS DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL

Fonte: Formulário de Dados  
Organização: A autora.

Neste caso, existem duas situações importantes em questão: a primeira seria o segmento não-governamental adotar um procedimento muito semelhante ao utilizado pelo segmento governamental. E o segundo não realizar assembleias específicas para escolha da representação. Embora nem todas as cadeiras estejam vinculadas a segmentos, este é um dos critérios.

Considerando que a gestão democrática, baseada na inserção dos cidadãos nas questões de interesse público, perspectiva um vínculo entre representante e representado, a análise evidencia um dos impasses que atravessam o procedimento para a representação no COMDICA.

Como assinala Tatagiba (2002), o mecanismo de representação no qual os representantes são indicados e escolhidos obedecendo a outros critérios que não o conhecimento, o compromisso e o poder efetivo de decisão acerca da temática em questão limitam uma articulação entre o representante e o governo que impacte positivamente as instituições do Estado, rumo a uma maior democratização.

O ideal é que a escolha para a representação seja através da conferência municipal, por tratar-se de uma assembleia ampliada do conselho municipal, onde se faz presentes um número maior de pessoas e por entender que a representação não-governamental exerce mandato popular (DIGIÁCOMO, 2011).

Segundo Houaiss; Villar e Franco (2004), presença é estar presente, trata-se do comparecimento de alguém num lugar determinado. Uma vez nominados através de decreto municipal, os membros do COMDICA tem como uma das atribuições o

comparecimento às sessões ordinárias e extraordinárias. Como referido, as reuniões ordinárias acontecem mensalmente, sempre na primeira quarta-feira do mês, às 08h30min na sede da SMAS. Considerando que a presença é necessária para que a participação materialize-se, os conselheiros foram questionados a esse respeito.

Dos oito conselheiros não-governamentais, 50% assegura que sempre se faz presente; já 37,5% afirma que vai às reuniões na maioria das vezes; enquanto 12,5% afirma que não se faz presente. O gráfico 7 demonstra o número de conselheiros correspondente aos percentuais.

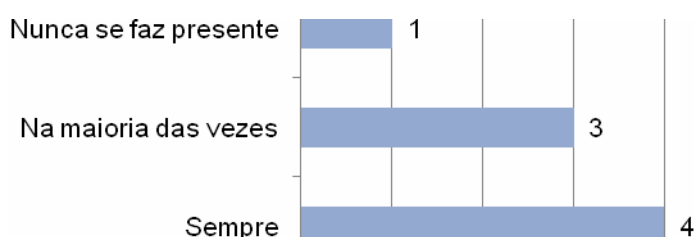


GRÁFICO 7 – PRESENÇA DOS CONSELHEIROS DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL NAS REUNIÕES

Fonte: Formulário de Dados

Organização: A autora

Confrontando os dados do formulário com as listas de presenças e pautas das reuniões realizadas no período de maio de 2009 a maio de 2011, esse argumento fica confirmado. O quadro 8 demonstra o percentual de presença dos conselheiros titulares do segmento não-governamental nas reuniões. Cada coluna indica um conselheiro, identificado através da sigla C (conselheiro), a abreviação de não-governamental (NG) e uma letra do alfabeto.

Cng-A	Cng-B	Cng-C	Cng-D	Cng-E	Cng-F	Cng-G	Cng-H
70%	56,7%	86,7%	50%	70%	63,3%	90%	10%

QUADRO 13 – PERCENTUAL DE PRESENÇA DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL NAS REUNIÕES

Fonte: Lista de Presença e Atas

Organização: KOLODY, Andressa

Em média, cinco conselheiros estão presentes nas reuniões, o que equivale 62,5% do total de conselheiros deste segmento. Já a média do número de reuniões em análise (30), chega a 18,6, o que para Cg-1 indica que *“A participação dos não-governamentais é muito mais persistente, é em todas as reuniões praticamente”*.

Os dados têm demonstrado que a presença é um elemento positivo quando se avalia o segmento: *“Eu avalio de forma positiva até mesmo pela presença e pela atuação” (Cng-1)*. Já que, *“[...] o segmento atualmente tem uma participação importante, uma presença efetiva” (Cng-3\*)*.

Importa observar aqui, que um dos conselheiros traz a média para baixo, pois compareceu apenas em três reuniões. Esse é o único conselheiro deste segmento que se destaca em relação à ausência nas reuniões. Como mostra a tabela acima, os demais têm participação igual ou acima de 50% do número de reuniões em análise.

Na avaliação dos sujeitos entrevistados, este segmento *“[...] atualmente tem uma [...] presença efetiva” (Cng-3\*)* e *“[...] se o segmento se retirasse não existiria mais conselho, [...] o conselho se extinguiria por completo” (Cng-4)*.

A afirmação dos sujeitos revela o protagonismo deste segmento em relação ao espaço de participação que ocupa. No entanto, revela também que a composição entre segmento governamental e não-governamental parece muito mais um movimento de direito que um movimento de fato.

Embora o objeto deste estudo esteja estritamente vinculado às concepções e práticas de controle social do segmento sociedade civil no COMDICA, é sabido que a ocupação do espaço do COMDICA não acontece deslocada da relação com o Estado, pois é na relação entre estas esferas, configuradas através dos segmentos organizados da sociedade civil e segmento governamental, que a participação e o controle efetivam-se.

Nesse sentido, ao analisar a presença<sup>75</sup> do segmento governamental, verifica-se que a média de participação alcança 1,6, enquanto que a média do segmento não-governamental alcança 5,0, indicando uma diferença de 3,4 da média de participação desse último.

O sujeito participante avalia: **“O segmento governamental deixa muito a desejar, temos dificuldade até de tomar decisões e quando se delega alguém para participar, essa pessoa não é uma presença constante, são representantes de alguém, e muitas vezes não sabe nem do que se trata o conselho” (Cng-1)**. Logo, *“o conselho acaba perdendo porque às vezes não tem a quantidade de pessoas para fazer uma votação, fazer uma comissão” (Cg-1)*.

---

<sup>75</sup> Os quadros completos sobre a participação dos conselheiros governamentais e não-governamentais compõem o apêndice deste trabalho.

Por muitas vezes “[...] vai o suplente e nem sabe o que está fazendo lá, o titular que é a pessoa que deve participar não vai porque ele tem outros compromissos. Deixa a desejar. **Agora tem duas governamentais que participam. Mas por muito tempo, uns oito meses, se for ver a ata, tem somente uma assinatura.** Enquanto que o pessoal que deveria estar lá das secretarias, na maioria das vezes não está” (Cg-1).

Na maioria das vezes “[...] é aquela história eu vou pra cumprir aquela hora que eu tenho que ir, pois fui designado pra ser representante, mas eu não me envolvo, **eu fico ali observando, escuto tudo com atenção, raramente participo, raramente eu dou minha opinião porque eu também não quero me queimar e ali estão questionando isso e mais aquilo e eu vou ficar na minha.** Por isso, penso que é complicado [...]” (Cng-4).

Muito embora aquele que é designado como representante governamental possua plenos poderes para o que é nomeado, a presença dos conselheiros titulares do segmento governamental nas reuniões é estratégica. Logo, a ausência destes significa prejuízos ao encaminhamento das deliberações, necessárias para a concretização do papel do COMDICA.

O quadro complementa e confere materialidade à análise dos sujeitos participantes no que toca a ausência do segmento governamental. Cada coluna indica um conselheiro, identificado através da sigla C (conselheiro), a abreviação de governamental (G) e uma letra do alfabeto (A – G).

Cg-A	Cg-B	Cg-C	Cg-D	Cg-E	Cg-F	Cg-G	Cg-H
0%	63,3%	53,3%	6,7%	16,7%	0%	16,7%	6,7%

QUADRO 14: PERCENTUAL DE PRESENÇA DOS CONSELHEIROS GOVERNAMENTAIS NAS REUNIÕES

FONTE: Lista de Presença e Atas

ORGANIZAÇÃO: A autora

Portanto, na compreensão do conselheiro governamental, “Faz quase dois anos que estou aqui e vejo que a participação dos governamentais é mínima [...]” (Cg-1). Para a conselheira, “[...] **falta ética, responsabilidade e comprometimento.** Muitos dizem não saber que é conselheiro, mas as meninas da secretaria ligam avisando. Como que a pessoa não vai saber? Fica ainda mais feio dizer que não sabe. Mesmo que o secretário ou presidente da entidade faça a

*indicação, todos são avisados” (Cg-1). Ou seja, “[...] o não-governamental é que participa mais” (Cg-1)*

O segmento governamental, “[...] **é muito ausente**, as pessoas são indicadas para a função, dificilmente comparecem e muitas vezes alegam não ter conhecimento de que haviam sido indicados. Hoje quais são os segmentos governamentais que se fazem presentes? A SMAS que é a secretaria que o COMDICA está vinculado, a Secretaria de Educação devido à própria trajetória de participação nesse espaço e a Fundação Proteger, antiga Fubem que tem um envolvimento maior com a área que participa. **As pessoas não têm interesse em participar e às vezes consideram o conselho como uma perda de tempo. Ir lá para quê? Marcam reunião, discutem e não acontece nada, não muda nada.** Este é o discurso: por que perder tempo se eu tenho tanta coisa pra fazer? É bastante falho e não vejo uma boa participação” (Cng-3\*).

Na medida em que o outro, o interlocutor governamental, peça chave de legitimação desse espaço como mecanismo de articulação e negociação entre governo e sociedade civil, nem sempre está presente e, quando está, sua intervenção não é investida de representação (RAICHELIS, 1998). Ao que parece, a compreensão de que o COMDICA é um espaço exclusivo da sociedade civil também prevalece em Guarapuava, o que traz como consequência sua desqualificação como espaço público.

Os depoimentos compõem a afirmativa: a participação dos sujeitos está condicionada por uma série de fatores culturais e políticos,

[...] como idade, sexo, camada social, grau e tipo de instrução – e psicossociais – como normas e valores. A socialização política, ou seja, a maneira pela qual os indivíduos desde a infância até a adolescência aprendem direitos, deveres e orientações políticas, assim como caráter mais ou menos “autoritário” das relações entre os indivíduos na sociedade civil também condiciona a participação social (ESCOREL; RASGA, 2008, p. 983).

As possibilidades não são conquistadas apenas pelos sujeitos, pois as condições em que a participação acontece são fundamentais para a consecução de seus objetivos. Por sua vez, as instâncias de participação estão condicionadas pelo regime social, político e econômico da sociedade em que se inserem.

Este aspecto é analisado por Tatagiba (2002), a qual afirma que os encontros entre Estado e sociedade nos conselhos são afetados negativamente por

uma grande recusa do Estado<sup>76</sup> em partilhar o poder de decisão. Os governos têm resistido, de forma mais ou menos acentuada dependendo da natureza do governo e do seu projeto político, às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção das políticas públicas.

As relações entre Estado e sociedade civil, constituídos nessa análise a partir dos segmentos organizados da sociedade e representantes do executivo municipal através do COMDICA, não destoam da análise realizada pela autora, uma vez que, **“O governamental surge no conselho somente quando a pauta interessa, ou seja, quando envolve repasse de verbas, em outros casos a participação é mínima. Os conselheiros muitas vezes, são delegados a participarem do conselho, mas não conhecem a realidade e por sua vez não têm uma participação ativa, estão somente para cumprir a presença. Mesmo quando há necessidade de informações da parte governamental, os conselheiros não têm tais informações, ou dizem: - não estou autorizado a fazer ou repassar algo sobre isso...; para o poder público, o conselho municipal é visto somente como algo obrigatório, que deve existir, mas não é pensado como um espaço de deliberação e controle social”** (Cng-2\*).

Tatagiba (2002) afirmou em seu estudo que muitos conselheiros passam a ter posição fragilizada nos conselhos, justamente por não terem condições de honrar os compromissos assumidos. Não são raras as vezes em que o conselheiro governamental defende uma posição pessoal, e depois não consegue o respaldo de sua secretaria para implementá-la.

Para a autora,

Quando os governos não conseguem compor um conselho de ‘aliados’, ou quando sua hegemonia está por algum motivo ameaçada, é o boicote e as tentativas de esvaziamento como estratégias privilegiadas de ‘convencimento’. Ao lado desta, também se destacam, como estratégia de desarmamento dos conflitos, as tentativas de cooptação e manipulação [...] As tentativas de cooptação seguem os mais diversos caminhos, sendo em muitos casos facilitadas pelo próprio fascínio pelo poder que leva alguns conselheiros a se perceberem como uma espécie de novos funcionários públicos (TATAGIBA, 2002, p. 87)

Ou seja, as relações no conselho estabelecem-se num contexto permeado de referências autoritárias. O poder de controle dos governos sobre os conselhos

---

<sup>76</sup> “Estado refere-se ao tipo de regime duradouro político, que ordena a nação. Governo refere-se aos detentores eventuais do poder, de acordo com as regras do regime político estatal. Assim, estar no governo não implica necessariamente estar no Estado, e vice-versa” (DEMO, 1999, p. 29).



coloca muitas dúvidas sobre as condições reais de estes virem a exercer sua função deliberativa, que costuma depender da importância que o projeto político do governo, em cada caso específico, confere ao princípio da participação social.

O projeto político do governo em Guarapuava pode ser visualizado na composição da política de assistência social, que segundo Prates (2011) e Fiuza (2005) foi constituída de forma clientelista e ainda reluta para superar essa identidade atribuída. Para as autoras, a assistência social no município preocupa-se, sobretudo, com o imediato, reforçando as relações tuteladoras e clientelistas de poder. Em suas análises, aparece também a interferência do Poder Legislativo, através de pedidos ou solicitações para a assistência social, que se intensificam no período eleitoral. Esta relação aponta o conservadorismo político existente na área.

Elementos que contribuem para compreender as relações que se estabelecem entre o COMDICA e o governo. As autoras ainda destacam que a importância da população nas decisões tem se dado mais através dos votos que estes podem proporcionar aos políticos, já que suas opiniões e decisões não têm causado impacto na gestão pública, uma vez que seus representantes atuam visando interesses particulares.

Siqueira (2010) seguindo este raciocínio, afirma que o maior desafio em relação a esta política no município é “[...] romper com esta marca histórica de vínculos religiosos ou de setores privados ligados a benemerência, transferindo as responsabilidades do Estado para a esfera da sociedade civil” (SIQUEIRA, 2010, p. 16).

Além da herança cultural e política, o neoliberalismo opera como um determinante nestas relações, influenciando ideológica e politicamente estratégias do executivo municipal em se fazer indiferente ao seu poder-dever na oferta de políticas públicas e de se colocar como gestor efetivo das mesmas. Neste processo, cabe aos segmentos organizados da sociedade civil, sobretudo através das ONGs, assumir o atendimento às mazelas da questão social ou, mais especificamente, as mazelas que sofrem as crianças e adolescentes de Guarapuava. O município, por sua vez, somada as características históricas de atendimento às crianças e aos adolescentes, têm formação e características conservadoras centralizadoras, o que vai configurando um tipo de relação entre as partes envolvidas, uma prática sócio-política muito frágil diante dos preceitos e da legislação que orienta a área da criança e do adolescente.

Embora o segmento criança e adolescente demande atendimento intersetorial, este também compõe a política de Assistência Social, desta forma percebe-se que estas práticas atravessam também as ações em favor deste público, respingando nas respectivas instâncias de participação e controle social, como no caso do COMDICA.

Neste cenário municipal contraditório vigora uma concepção de Estado separado da sociedade civil, que conta com a participação dos segmentos sociais, principalmente, em dois momentos: na ocasião do voto periódico e na execução de ações filantrópicas e voluntárias para o atendimento de demandas sociais [...] (SIQUEIRA, 2011, p. 16).

Nogueira (2004) retratando Gramsci assevera que as relações entre Estado e sociedade não podem se constituir numa dicotomia, por isso há necessidade de uma construção no âmbito da política para acabar com a alienação que se manifesta por meio de um Estado separado da sociedade: “[...] a sociedade civil que cresceu à base desse processo, viu-se confrontada com os mais diversos estímulos tendentes a separá-la da política [...]” (NOGUEIRA, 2004, p. 104).

Para o autor e Oliveira (1994), Estado e sociedade civil não têm uma medida em si, são indissociáveis, justapondo luta social e luta institucional, de modo a ocupar espaços integrados, que possam ser concebidos como espaços de luta e resistência.

Fiuza (2005), Prates (2011) e Siqueira (2010)<sup>77</sup>, consideram que a cultura política em Guarapuava é outro desafio a ser superado, uma vez que o poder das decisões ainda está atrelado a uma elite. A relação patrimonialista permeia a esfera pública, considerando que os interesses são determinados, em sua maioria, sob a influência de pequenos grupos de poder.

Entende-se que isso acarreta dificuldades no processo de participação com vistas à ampliação e democratização das ações e dos serviços públicos prestados pelas políticas sociais no município. Uma vez que as políticas sociais não se concretizam como direitos sociais, tendo em vista o uso privado dos espaços públicos e das decisões políticas.

---

<sup>77</sup> As duas primeiras autoras desenvolveram pesquisas de mestrado relacionadas à trajetória da política de Assistência Social no município e a última autora desenvolve pesquisa de doutorado sobre a gestão desta política em Guarapuava.

Nestes termos, historicamente no município, o controle social do Estado para a sociedade civil foi hegemônico, e se constituiu enquanto desafio às práticas de controle democrático, o que evidencia que a participação não acontece desvinculada das relações sociais, econômicas e políticas (SCOREL; RASGA, 2008).

Em contraponto a esta marca, as transformações legais, cujo marco é a Constituinte de 1988, remetem como afirmado, a um incremento da democracia através de novos espaços de participação política. “A efetivação desses espaços pode ser avaliada ao se medir a presença de certos atributos participativos nos atores dessas novas arenas públicas” (SOUZA, 2004, p. 84). Assim, o grau de associativismo, o engajamento e a avaliação da sua própria capacidade política pode expressar os impasses e avanços da democracia participativa no COMDICA.

Sobre a participação em outros espaços participativos, através dos dados sobre o perfil do conselho, verificou-se que em relação ao segmento não-governamental, sete está ou esteve vinculado a outros conselhos, enquanto que oito participaram de conferências, três estão ou estiveram vinculados à ONGs, um com sindicato e dois atuaram respectivamente no Programa de Capacitação Permanente para Conselheiros e no Comitê Gestor Municipal do Fome Zero<sup>78</sup>. O gráfico 6, a partir do formulário de dados, demonstra a participação<sup>79</sup> do segmento não-governamental em outros espaços participativos.

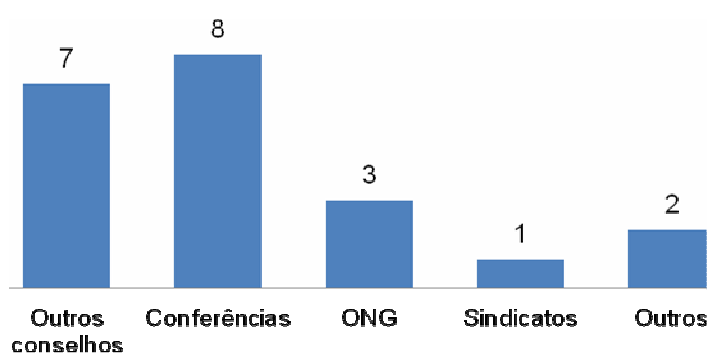


GRÁFICO 8 – PARTICIPAÇÃO DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL EM OUTROS ESPAÇOS

Fonte: Formulário de Dados

Organização: A autora

<sup>78</sup> O Fome Zero é uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome (BRASIL, 2011).

<sup>79</sup> Questão de múltipla escolha.

O fato de sete, dos onze conselheiros atuarem em outros conselhos expressa, *a priori*, certa vantagem no que tange ao aumento da competência política, mas, contraditoriamente, pode revelar certa concentração da representação, o que se apresenta como impasse à pluralização.

O que mais chama atenção nesse quesito é a ausência de vinculação com associações sindicais, de bairro ou ainda associações profissionais, pois “[...] indica um distanciamento dos conselheiros em relação a entidades historicamente ligadas à luta por direitos sociais [...]” (SOUZA, 2004, p. 85).

Em relação ao segmento sociedade civil, os dados confirmam a assertiva da literatura: a sociedade civil cresce e amplia o leque de atores e de formas organizativas. A maioria não atua apenas de forma endógena, mas participam de espaços e mecanismos de debates em espaços públicos; e muitos estão articulados à própria gestão pública, através dos conselhos, fóruns, conferências (GOHN, 2008).

Entendendo que a participação é um processo contínuo, de aprendizado e exercício político, os sujeitos foram questionados sobre o tempo de atuação como conselheiro. Como mostra o gráfico, 87,5% dos conselheiros da ala não-governamental afirmam participar há mais de dois anos e 12,5% asseveram participar num período superior a um ano e inferior a dois anos.

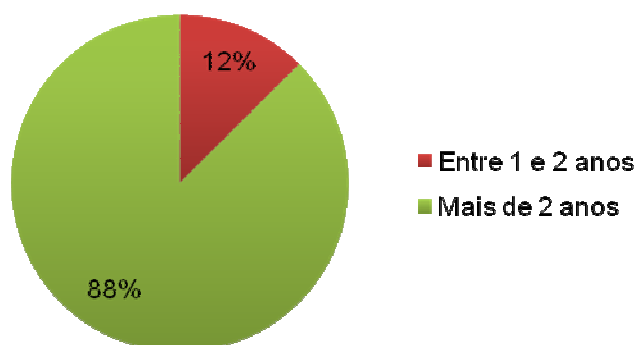


GRÁFICO 9 – TEMPO DE ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL  
 Fonte: Formulário de Dados  
 Organização: A autora

O tempo de participação combinado com a participação em outros espaços, em tese, expressa o potencial na ocupação de um espaço como o COMDICA. Considera-se significativo o número de conselheiros que já completaram um mandato na condição de conselheiro. O que parece indicar que determinados

sujeitos cristalizam-se enquanto representantes de distintos interesses e demandas. Esse elemento remete à ideia de insuficiência do exercício democrático no âmbito da própria sociedade civil.

Registra-se que há que se avançar, pois mesmo para o mais bem-intencionado dos governos, ou para as mais participativas das comunidades, fazer-se representar de forma qualificada nos inúmeros conselhos hoje em funcionamento é um desafio, devido principalmente a sobrecarga de trabalho de alguns conselheiros que atuam em vários conselhos. Especialmente nos municípios de pequeno e médio porte.

Diante desta situação, entende-se que os conselhos devem delimitar o período de representação dos conselheiros para garantir a renovação do seu pleito e limitar a participação da mesma pessoa em várias comissões temáticas, para ampliar o número de participantes nos diferentes espaços de controle social (BRASIL, 2008).

#### 2.4.2.1 O processo de ocupação do COMDICA

Além dos contornos legais para a participação do segmento sociedade civil no COMDICA, é importante conhecer também como se processa a ocupação desse espaço por estes atores. Importa indicar aqui que não se trata de uma ocupação estritamente física (de presença nas reuniões, aspecto já analisado), mas ético-política: trata-se da presença no debate, em que se materialize o consenso, a manifestação e a constituição de uma verdadeira política para os meninos e meninas de Guarapuava. Trata-se da possibilidade de fortalecer uma tendência de construção de uma nova ordem ético-política, uma contra-hegemonia.

Para Cg-1, os conselheiros do segmento sociedade civil no COMDICA personificam uma relação complementar na medida em que se fazem presentes e se apropriam do conhecimento que demanda a participação neste espaço. ***“[...] são assíduos, tem uma papel bem importante, [...] estão engajados, entendem qual é o papel do conselheiro, Este segmento influencia nas decisões e para melhor, [...] estudam, vão pra reunião, sabem as leis, sabem tudo. Eu acho importante esta participação”***

Contraditoriamente, ao questionar o segmento não-governamental com que frequência participam dos debates, 50% dos conselheiros deste segmento diz que sempre participa, enquanto que 37,5% participa na maioria das vezes e 12,5% não participa.

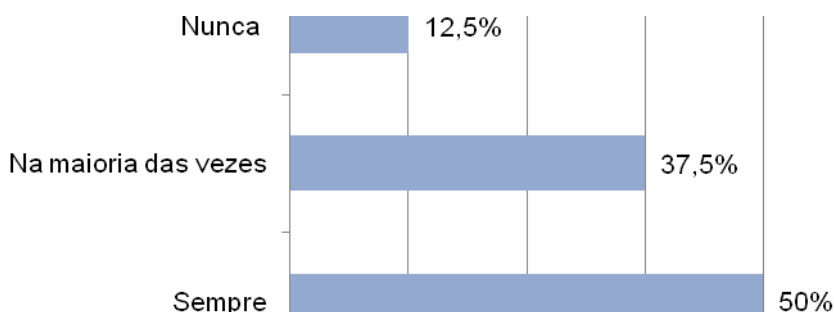


GRÁFICO 10 – FREQUÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL NO DEBATE

Fonte: Formulário de Dados

Organização: A autora

Entende-se que “[...] o poder de deliberar que este conselho contém, possibilita reivindicar em favor desse segmento [...]” (Cng-1), assim como demonstra o gráfico acima, 87,5% inserem-se no debate.

A importância da arguição desse segmento é lembrada pelo sujeito Cng-1: “[...] é este segmento que tem contato com a realidade social”. Muito embora a política infanto-juvenil, a partir do ECA, não se constitua apenas pelo atendimento quando da violação de um direito, é também através dessa via que se possibilita a vocalização de demandas por proteção e atendimento às crianças e adolescentes nos mais fundamentais dos direitos, isso “[...] porque na verdade se a gente olhar no município de Guarapuava, as iniciativas que a gente realmente conhece, as iniciativas que mais envolvem a comunidade são de entidades não-governamental” (Cng-4).

Em tese, o segmento sociedade civil no COMDICA é o portador material da figura social da hegemonia e, dessa forma, potencialmente capaz de construir alicerces de uma nova cultura. A nova cultura seria a própria perspectiva estabelecida no ECA, pensada e garantida dialogicamente a partir da realidade

dessa população e do aparato legal. Aí sim processar-se-ia a inversão de prioridades administrativas no sentido das ações para esta população, não atendendo somente questões emergenciais, mas constituindo materialmente uma política de atendimento aos meninos e meninas, sem distinção de cor, credo ou classe social.

A apreensão da realidade infanto-juvenil é atribuição do COMDICA e não tarefa exclusiva da ala não-governamental. Além da necessária centralidade do executivo municipal no diagnóstico da realidade, a que se garantir esta centralidade à própria política através da implementação de serviços e ações. Cabe enfatizar que a perspectiva que orienta os conselhos de direitos estabelece a co-gestão das políticas e não a substituição ou ainda transferência do poder-dever do Estado à sociedade civil.

Uma das consequências dessa compreensão do COMDICA como campo exclusivo da sociedade civil é a sua desqualificação como espaço público, abrindo a possibilidade de questionamento da legalidade de suas deliberações, bem como da hegemonização dos pressupostos neoliberais onde o Estado faz-se mínimo para a garantia e defesa dos direitos.

A distância entre centralismo e descentralização não é só uma questão semântica, pois o “[...] real impacto dos princípios descentralizadores, e todos os demais que fazem parte desse pacote, depende da capacidade das instituições locais de incorporar ou não essas mudanças” (AVRITZER, 2010, p. 306)

Seguindo este raciocínio, um dos entrevistados afirma que a “[...] *participação da sociedade civil nas decisões possibilita visão da realidade do município; monitoramento das ações governamentais; descentralização*” (Cng-2\*).

No entanto, o segmento sociedade civil no COMDICA é também lócus de diversas práticas sociais e projetos políticos, de heterogeneidade, distanciando-se da retórica de uma sociedade civil homogênea, muito embora pareça correto afirmar que a sociedade civil em Guarapuava vem sendo de certa forma “virtuosa”, pois é ela que está mais presente, que mais discute, porém sem respaldo do segmento governamental.

Atendendo uma tendência neoliberal enquanto as demandas infanto-juvenis complexificam-se, o Estado não confere materialidade à política, minimiza e transfere responsabilidades à sociedade civil, mas se mantém hegemônico ideologicamente através da cultura política.

“O conselho é uma forma de participação legalmente reconhecida, é uma porta aberta, mas a gente se sente muito pequeno. **Considero que o COMDICA ainda é um dos conselhos que tem certa autonomia, em relação aos outros conselhos o executivo tem muito mais influência ainda.** Quando a presidência está vinculada ao executivo, é tudo muito atrelado. Ele não é completamente autônomo, mas tem certa autonomia” (Cng-3\*).

#### 2.4.2.2 O processo decisório

Seguindo este raciocínio, os conselheiros foram questionados, através do formulário de dados, sobre o processo decisório, sendo que 50% dos conselheiros do segmento sociedade civil no COMDICA afirmam que o executivo centraliza as decisões, o gráfico 11 demonstra o impasse.

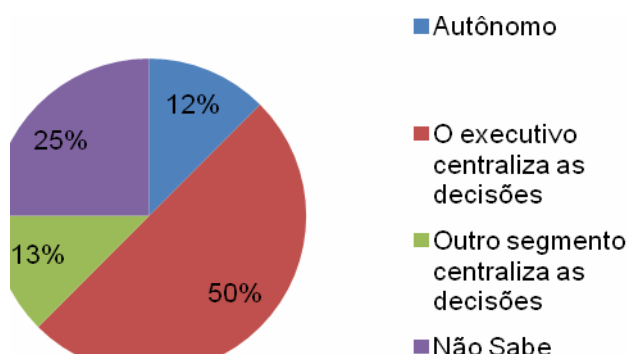


GRÁFICO 11 – PROCESSO DECISÓRIO PARA O SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL

Fonte: Formulário de Dados

Organização: A autora

Contraditoriamente, 66,7% dos conselheiros governamentais confirmam a avaliação do segmento governamental: o executivo centraliza as decisões, enquanto 33,3% afirmam que o COMDICA é autônomo.

Essas particularidades são desveladas também ao longo das afirmações a seguir: “A gente tem um pouquinho de receio, não sei se esta é a palavra certa, medo de uma perseguição. [...] **eu já recebi recado para ficar quieta porque a instituição não quer se indispor com fulano de tal.** Então tem momentos que você não pode ser conselheiro, pois bem ou mal você está preso a uma instituição, mesmo que você seja um representante, acaba tendo que frear” (Cng-4).



A tentativa de deslocar o político para o plano das relações pessoais é uma forma de neutralizar o conflito pela despolitização. Quando o conselheiro recebe “recados” devido a posturas que assume no contexto de sua vida particular, ou quando não se reconhecem as competências de um órgão colegiado na concretização da política de atendimento infanto-juvenil é a mesma lógica que se faz presente. “Isso desqualifica a ação dos sujeitos coletivos e funciona como mecanismo que se interpõe à constituição da esfera pública” (RAICHELIS, 1998, p. 212).

***“Infelizmente há uma dependência enorme e um “receio” das não governamentais em relação ao poder público. Desta forma, o conselho perde sua autonomia e identidade, por vezes, muitas decisões são tomadas não pensando na criança e no adolescente, mas no que vai ser bom ou ruim para o poder público” (Cng-2\*)***

Ao mesmo tempo em que o município é a unidade de poder político mais próximo do cidadão,

[...] também é nesse nível que a força das relações clientelistas e personalizadas se exerce de forma mais direta, que os mecanismos de manipulação e cooptação políticas se fazem mais presentes, reeditando-se e reatualizando-se de diferentes formas as tradicionais relações coronelistas tão profundamente enraizadas na cultura do país (RAICHELIS, 1998, p. 218).

Para Cng-4, tudo isso, “[...] reflete para todo mundo. No COMDICA tem várias instituições e entidades e acaba refletindo para quem está ali, porque quem mais participa é justamente quem está a frente dos trabalhos nas instituições. A gente vê que não foge dessa realidade, **todo mundo tem um pouquinho de pé atrás na hora de tomar uma decisão**”.

Na análise dos próprios entrevistados, as entidades não-governamentais são as maiores responsáveis pela oferta de serviços para as meninas e meninos de Guarapuava. Assim, o quadro que se revela é de dependência, sobretudo, financeira. E na medida em que essa preocupação sobrepõe-se a tudo mais, a capacidade política do conselho fica diminuída, como bem analisa o conselheiro e os dados do gráfico sobre o processo decisório, o que impede a autonomia e mais importante, implica na vida das crianças e adolescentes do município, ou seja, na vida de 35% da população de Guarapuava.

Como lembra Ammann (1978), a participação influencia relações sociais de produções e orientações políticas e ideológicas do Estado. Quando a participação assume traços corporativos, assistencialistas, eleitorais em detrimento da participação política, a implicação não é determinantemente positiva. Há que se compreender que a ocupação do espaço aqui em análise deve, impreterivelmente, dialogar e perspectivar alterações na realidade, bastante perversa para a infância e adolescência do município.

Perversidade revelada nas demandas que se arrastam durante anos sem intervenção do executivo municipal e do próprio COMDICA, o que pode ser verificado ao longo das atas do COMDICA, dos relatórios das conferências, das vivências junto a esta área e, sobretudo, do conjunto de indicadores sociais e econômicos para Guarapuava, que aponta um coeficiente de mortalidade infantil de 19,77 por mil nascidos vivos (IPARDES, 2011). Índice abaixo da média do Estado que compreendeu 13,7 em 2006<sup>80</sup>.

Um município de IDH de 0,773, que ocupa em relação aos demais municípios do estado a 80ª posição (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2000); com um Índice de Desenvolvimento Infantil<sup>81</sup> - IDI de 0,653, considerado médio, o que coloca o município em 258º no ranking estadual e 2.322º no ranking nacional (UNICEF, 2004).

Segundo Tatagiba (2002), a inovação dos conselhos de política também reside na oportunidade de inserir nos debates públicos e nas decisões políticas segmentos que estão, no Brasil, tradicionalmente excluídos destes espaços. Dessa forma, o relato dos entrevistados evidencia os facilitadores para participação da sociedade civil no COMDICA.

*“É um espaço aberto, que ninguém nunca vai poder dizer você não pode participar” (Cng-4).* Da mesma forma, outros dois entrevistados reafirmam que: *“[...] as portas estão bastante abertas para a participação, o que eu vejo é a questão da*

---

<sup>80</sup> Mais informações a respeito no Plano Estadual de Saúde 2008 – 2011 - (Versão aprovada no CES – 25.09.08) – Disponível em <[http://www.sesa.pr.gov.br/arquivos/File/Plano\\_Saude\\_2008\\_2011PR\\_Final.pdf](http://www.sesa.pr.gov.br/arquivos/File/Plano_Saude_2008_2011PR_Final.pdf)>. Acesso em 02 nov. 2011.

<sup>81</sup> O IDH foi criado para acompanhar, nos países membros do Sistema das Nações Unidas, os avanços esperados no processo global de desenvolvimento humano: ele permite aferir a longevidade de uma população, medida pela esperança de vida ao nascer; a educação, expressa pelas taxas de alfabetização e de matrícula no ensino primário, médio e superior; e a renda ou PIB per capita, ajustada pela paridade de compra entre os países. Este índice é aplicado para crianças nos seus primeiros anos de vida. O IDI incorpora variáveis relacionadas à: oferta de serviços de saúde, oferta de serviços de educação, e o cuidado e proteção que a família deve proporcionar a criança nos primeiros anos (representados pelo nível de educação do pai e da mãe).

*conscientização [...]” (Cng-3\*). E assim acaba sendo “[...] um ponto facilitador o fato de participar nesse espaço não ser proibida. Existe um espaço para isso, tanto legalmente, quanto no que se refere à estrutura” (Cng-3\*).*

O que há de comum nestas falas é a necessária demarcação do COMDICA como um espaço legalmente constituído e que ninguém pode ser impedido de participar. Parece que esta afirmação dos conselheiros relaciona-se com um dos dificultadores apontado: **“A própria relação com o gestor é um dificultador. Isso fica evidente quando é necessário conversar com alguém da administração pública, nós sofremos o impacto por não entenderem, falta abrir caminhos por parte da administração pública, do gestor, parece que as portas se fecharam [...] É como se as pessoas que compõem o setor público não tivessem essa compreensão positiva em relação ao conselho” (Cng-1).**

É cada vez mais necessário compreender que o COMDICA não é um órgão estranho à estrutura administrativa. Assim como os demais conselhos, ele está assentado na perspectiva do novo modelo democrático, a partir do princípio da democracia participativa, da qual faz parte. Essa demanda advém das próprias práticas estatais que contraditoriamente tem excluído o COMDICA da gestão da política, uma vez que a intercessão entre sociedade civil e o sistema político-administrativo municipal, através da esfera pública, no caso deste estudo, é inconsistente. Pode-se dizer que, quando é para a sociedade civil estar presente no COMDICA, ela é virtuosa, mas, contraditoriamente, quando se trata da partilha de poder, é débil.

A partir das informações do formulário de dados, a relação entre COMDICA e executivo municipal é boa para 12,5% do segmento não-governamental; enquanto que 50% destes conselheiros classificam a relação como regular; 25% dizem se tratar de uma relação ruim; enquanto que 12,5% afirmam não existir relação.

Para o segmento governamental, 33,3% afirmam que a relação é boa; 33% que a relação é regular, e, contraditoriamente, 33% afirmam que sequer existe relação.

*“Infelizmente o executivo não dá a devida importância, o conselho não é bem visto. Embora exista uma estrutura mínima (espaço) junto ao executivo, as questões que já deveriam ser de acesso fácil são cada vez mais complicadas. O conselho que não está diretamente vinculado com o executivo municipal, é isolado, não há apoio algum. Quem faz o conselho, o pouco que faz é o*

**segmento não-governamental.** *Ainda conseguimos manter a paridade na composição da mesa diretora. Na medida em que o COMDICA questiona não é bem visto. Pra mim inexistente relação” (Cng-3\*).*

Através dos elementos do formulário e dos depoimentos, os conselheiros oportunizam a compreensão dos meandros do processo de ocupação do COMDICA, as relações de poder que atravessam a construção do consenso e a concretização de uma política de atendimento à criança e ao adolescente e o fosso entre o cotidiano das relações com o executivo municipal e o plano formal que o considera parte da estrutura administrativa. Nessa perspectiva, é possível vislumbrar uma pretensa resistência na partilha de poder.

Conjectura-se que em Guarapuava, no fragmento estudado, a sociedade civil ainda está relegada a um segundo plano nas decisões políticas, marca da constituição histórica da sociedade brasileira. Relações que se estabelecem tensionadas pela lógica econômica, social, política e cultural.

Contraditoriamente, há por parte do segmento sociedade civil certa “[...] dependência do poder público; interesses particulares, preocupação excessiva com repasse de verbas, pouca formação/conhecimento” (Cng-2\*); pois “[...] 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” (TATAGIBA, 2002, p. 58).

Considerando que a permeabilidade da sociedade política se faz na relação com a sociedade civil, no que concerne a relação do COMDICA com o Executivo Municipal, os depoimentos dos sujeitos de pesquisa nos indicam que o debate e o conflito explícito não existem, pois as partes envolvidas não compartilham, não se enfrentam. A ausência, inclusive física, sobretudo do executivo municipal, faz-se destacada.

O sujeito contextualiza o universo desse impasse em Guarapuava: **“O grupo é limitado, em torno de dez pessoas que frequentam as reuniões ativamente. A instituição cobra, quer que a gente participe, disponibiliza esse tempo pra gente ir, mas ao mesmo tempo a gente é cobrado pela ausência na instituição. Esbarramos muito é no apoio. A gente não tem nenhum, não sabe exercer o poder que a gente tem, então a gente fica um pouquinho com as mãos amarradas. Será que a gente pode fazer isso? Será que a gente não vai ter**

***um problema com o poder público se a gente publicar ou encaminhar uma solicitação, ou mesmo fazer uma solicitação ao Ministério Público?” (Cng-4).***

Muito embora os espaços de decisão política devam representar a defesa do interesse público, assim é cada vez mais necessário que os espaços participativos possam articular a variedade de motivos e interesses que os motivam a ser conselheiro, fomentando a capacidade social de colaborar na construção de interesses comuns.

Segundo Nogueira (2004), o equilíbrio entre o institucional e o social, a ordem e a liberdade, os interesses pessoais e sociais é pressuposto para a hegemonia, visto que esta tem a ver com direção político cultural, com a capacidade de agir de maneira ética e política.

Contudo, o depoimento desvela que a capacidade da construção e da defesa do interesse público segue diminuída frente à hegemonia do executivo municipal.

Para que avance “[...] as entidades precisam reconhecer o poder que esse espaço contém, a importância e como poderia melhorar o atendimento, a política. **Aí sim as entidades poderiam dar prioridade máxima à participação nesse espaço, incentivar, oportunizar. As pessoas e as entidades não reconhecem ainda o conselho enquanto um espaço possibilitador [...]**” (Cng-3\*).

Na análise de Cng-4, “[...] são dificultadores da participação que acabam desafiando, porque chega um ponto que você fica se perguntando, então, o que você realmente está fazendo ali? **Por que você está participando se tudo acaba ficando ali na sala de reuniões? Não conseguimos fazer andar, colocar as coisas adiante. [...], é um peso levar adiante uma decisão, porque acaba respingando na instituição, acaba havendo um comentário. Aí você se pergunta então... Eu estou representando? Não estou fazendo nada aqui?!**”

Em síntese, entre os dificultadores parece que está a falta de compromisso com a questão social da criança e do adolescente, a “[...] questão de tempo, pois são poucas pessoas nas entidades, falta perfil para a atuação, pois é necessário gostar de participar, de discutir, de polêmica e contrariar quando é preciso” (Cng-3\*). A disputa entre interesses particulares, a preocupação excessiva com o repasse de recursos, o desinteresse pelo espaço de participação e falta de qualificação para atuar. Contudo, considera-se que a relação entre COMDICA e executivo municipal é uma das questões mais desafiadoras e mais destacadas pelos entrevistados, já que,

***“[...] a instituição não quer problemas com o poder público, não quer se envolver, [...] a gente acaba tendo que frear que, de algum lado vem à tesoura para cortar. A forma como o poder público conduz reflete, até pela retaliação por se manifestar ou por assumir uma posição, isso dificulta e dá um pouquinho de lentidão” (Cng-4). Portanto, “[...] o conselho tem a cara do gestor” (ENCONTRO, 2011).***

Destaca-se a questão do comprometimento e da vontade política do Estado tendo em vista a implementação de espaços efetivamente deliberativos. Nesta perspectiva, o “onde” diz respeito não somente ao espaço físico ocupado pelos conselhos, como primordialmente ao lugar que ocupam no conjunto das prioridades governamentais. Enquanto prioridade, os conselhos devem ocupar não apenas um lugar de centralidade no processo decisório, como devem estar articulados com o conjunto das instituições responsáveis pela decisão e implementação das políticas públicas ou sociais.

Entretanto, a resultante geral tem sido um isolamento duplo por parte dos Conselhos. Isolamento dentro da máquina governamental e isolamento no tocante à sua inserção societal. A capacidade de fato de resolução de problemas sociais limita-se a uma atuação setorializada, localista e fragmentada (LUCHMANN, 2002, p. 48).

É essencial lembrar que, mesmo desafiadas por uma cultura política autoritária, “[...] as experiências de participação através de conselhos vêm se apresentando como momentos importantes de aprendizado democrático no sentido da construção de uma nova cultura política” (TATAGIBA, 2002, p. 88).

Uma nova cultura política pública no país, construída a partir de critérios do campo dos direitos humanos. Esta cultura pressupõe uma cultura ética, com civilidade e respeito ao outro. Contrapõe-se à tradição autoritária que desconhece a existência de esferas públicas,

[...] assim como se contrapõe também às práticas clientelistas ou corporativas de grupos patrimonialistas, oligárquicos, ou modernos/privatistas. Trata-se de uma cultura política gerada por processos nos quais diferentes interesses são reconhecidos, representados e negociados, via mediações sociopolíticas e culturais (GOHN, 2008, p. 35).

Considera-se que a interlocução e o exercício da vida política/cultural na esfera pública contribuem para o desenvolvimento de uma nova cultura política. A este respeito, alguns estudos destacam os saldos pedagógicos da participação e

dos seus efeitos na construção de novos sujeitos políticos, apontando para uma nova tendência em gestação que, embora ainda frágil quanto ao padrão prevalecente, parece promissora quanto à democratização das relações sociais e políticas no Brasil.

Para Chauí (1993), os sujeitos políticos participam da vida social em proporção ao volume e qualidade das informações que possuem, em especial, a partir das suas possibilidades de acesso às fontes de informação e de condições favoráveis de aproveitamento delas, de forma a poderem intervir como produtores do saber.

#### 2.4.2.3 Acesso às informações do orçamento e da política

Através do formulário de dados, os conselheiros foram questionados a respeito do acesso às informações do orçamento e da execução da política de atendimento à criança e o adolescente. No segmento sociedade civil, 37,5% acessa as informações na maioria das vezes, enquanto 25% em algumas; 25% nunca e 12,5% afirma não saber. Já para o segmento governamental, 66,7% diz ter acesso sempre e 33,3% nunca.

*“O conselho tem dificuldade de acesso, inclusive de informações. Por exemplo, o FIA é o assunto mais discutido pelo COMDICA e, nesse aspecto, existe uma série de dificuldades de apoio e de compreensão sobre o que é este recurso, para que serve, e mesmo uma confusão sobre o que seja este fundo. **Até informações sobre a execução de serviços, programas, projetos e do orçamento referente à área são difíceis de acessar na relação com o executivo**” (Cng-3\*).*

A ausência de canais constantes de informações fragiliza a comunicação entre o conselho e os responsáveis pela execução das políticas no âmbito da administração, o que reduz a capacidade do conselho para atuar como instância geradora de maior responsabilização do executivo municipal.

Nogueira (2004, p. 103) assevera que se faz necessário uma perspectiva que não só valorize a sociedade civil e celebre seu crescente protagonismo, mas também colabore para politizá-la, “[...] libertando-a das amarras reducionistas e

repressivas dos interesses particulares, aproximando-a do universo mais rico e generoso dos interesses gerais, da hegemonia, em uma palavra, do Estado”.

Ao se tratar das condições favoráveis para a apropriação das informações e crescente politização, destaca-se que, para 62,5% dos conselheiros não-governamentais, as capacitações fazem parte destas condições. Embora estas tenham auxiliado, não são suficientes. O gráfico 12 confirma a análise.

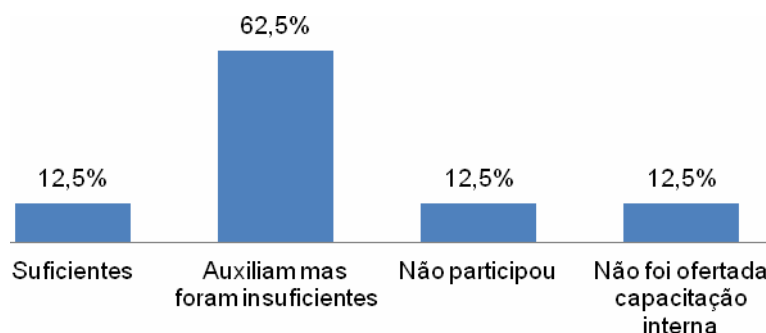


GRÁFICO 12 – CAPACITAÇÕES: AVALIAÇÃO DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL

Fonte: Formulário de Dados

Organização: A autora

Em se tratando do segmento governamental, 66,7% confirma que as capacitações realizadas foram insuficientes e 33,3% alegam ter participado apenas de uma.

As análises aqui propostas demonstram que é fundamental a qualificação dos sujeitos na instrumentalização e promoção de uma ação política que contribua para a construção do interesse público, garantindo, inclusive, a coesão social da sociedade civil. A qualificação não deve se resumir em destacar o papel do conselho e em apresentar as legislações do setor. Devem ser mais que isso. Devem, de acordo com Gohn (2005), tratar de temas como a elaboração e a gestão de políticas, pois, é preciso entender os espaços da política para que se possa fiscalizar e também propor. “[...] É preciso capacitação ampla que possibilite a todos os membros do conselho uma visão geral da política e da administração” (GOHN, 2005, p. 181).

Para Luchmann (2002), é necessário pensar na qualificação dessa participação, apurando os elementos constitutivos de uma efetiva reformulação nos mecanismos de decisão. Importa notar ainda que os fatores impeditivos de processos participativos são complexos, adverte Luchmann (2002, p. 46), pois



envolvem questões de natureza política, econômica, social e cultural, “[...] e que dizem respeito a uma sociedade estruturalmente assentada sobre os pilares do clientelismo, do autoritarismo e das desigualdades sociais”.

A transformação de uma determinada realidade também passa pelo reconhecimento dos impasses, precedida de autocrítica. Nesse sentido, Cng-3\* demonstra os caminhos e possibilidades para fazer avançar esse processo participativo, pois “[...] o ideal mesmo era que a gente, enquanto segmento, olhasse o que falta, o que está sendo discutido e propusesse as pautas para reunião. Mas hoje eu vejo que isso não acontece, é falho, muito embora o segmento não-governamental ainda seja o mais presente, não conseguimos nos reunir entre segmento, discutir. **O feedback não acontece ainda**” (Cng-3\*).

A participação da sociedade civil na gestão das políticas sociais é elemento fundamental para a democratização das esferas governamentais, mas não é garantia automática de que aí resulte efetiva ampliação da pauta de direitos sociais aos excluídos (RAICHELIS, 1998).

É possível visualizar impasses e desafios peculiares à representação governamental e à representação do segmento sociedade civil. As dificuldades detectadas nas duas esferas de representação podem explicar muitos dos impasses encontrados pelo COMDICA para concretizar seu poder-dever, de modo que interfira efetivamente na política de atendimento à criança e ao adolescente. A problemática que envolve a atuação, sobretudo, do segmento sociedade civil, não está centrada apenas nas disputas pelos escassos recursos públicos, mas na ausência de projetos políticos capazes de disputar espaço e hegemonia na esfera pública.

O projeto, a capacidade (técnica e de recursos) e o comprometimento político são fatores determinantes no maior ou menor sucesso democrático da experiência. Como se pode observar, muitas vezes a participação é comprometida pela manutenção de práticas conservadoras, clientelistas e de cooptação. Em outros termos, em contraposição à legalidade da participação, vige uma cultura de indiferença por parte do executivo municipal e de subalternidade por parte da própria sociedade civil.

A participação da sociedade civil na gestão das políticas sociais é elemento fundamental para a democratização das esferas governamentais, mas não é garantia automática de que aí resulte efetiva ampliação da pauta de direitos sociais ao segmento infanto-juvenil.

Entretanto, é possível afirmar que a implementação dos espaços de participação já existentes pode aprofundar a prática participativa, auxiliar na construção de relações sociais mais democráticas, contribuindo para a luta de garantia dos direitos sociais.

Em Guarapuava, segundo os dados, o acesso às informações do orçamento e da política compõe o rol de desafios a serem enfrentados pelo segmento sociedade civil.

### 2.4.3 Controle social: o contraditório e o complementar no COMDICA em Guarapuava

#### 2.4.3.1 A concepção e as práticas de controle social

Procurou-se identificar no COMDICA os elementos constitutivos do controle social. Para isso, os conselheiros responderam questões (analisadas anteriormente) sobre o diálogo e o acompanhamento entre o segmento que representa; o potencial de influência do segmento nas decisões; a perspectiva de mudança a partir da atuação do conselho; a possível autonomia do processo decisório e se o conselho tem acesso às informações do orçamento e da execução da política de atendimento. Por fim, os sujeitos significativos foram questionados sobre o que entendem por controle social.

Ao serem questionados, durante a entrevista, sobre o que representa o controle social, há respostas que revelam a “[...] interação nas políticas públicas exigindo e garantindo que o que é da sociedade seja de fato dela” (Cng-1); “[...] poder fazer na prática o que consta na lei. [...] fazer com que as coisas aconteçam através da participação” (Cng-4).

**“Uma participação organizada na administração pública, ajudando a definir metas, resolver problemas dentro do poder público. É uma participação da sociedade dentro do governo”.** Com vistas à “[...] construir a política, a voz do povo” (Cng-3\*). Através dos “[...] espaços onde a sociedade civil participa em igualdade de condições com o poder público das discussões em suas respectivas áreas [...]” (Cng-2\*).

Ao mesmo tempo em que 80% dos entrevistados relevam a compreensão sobre esta categoria, eles apontam o controle social como atribuição do conselho.

Assim tanto as práticas de controle social, quanto à omissão em relação a tal atribuição implicam em responsabilidades para este órgão.

Como discutido no item 1.5, muito embora, historicamente e hegemonicamente, o controle social seja materializado pelo Estado ou empresariado numa perspectiva coercitiva sobre a população, a partir dos processos de redemocratização, o controle social passa a portar um projeto para novas relações entre Estado e sociedade, de modo que ao segundo cabe a responsabilidade de controlar o primeiro.

Como demonstra o quadro 5, o controle social democrático toma forma e conteúdo no aparato jurídico contemporâneo e passa a constar enquanto atribuição dos conselhos gestores.

Pressupõe-se que a comunicação é dimensão determinante para o exercício do controle social, tanto no que diz respeito à interlocução com a sociedade, quanto em sua capacidade de localizar e reunir as informações necessárias, interpretá-las e utilizá-las para produzir argumentações nos processos dialógicos de participação. Entende-se que a dimensão pedagógica citada por Tatagiba (2002) toma concretude também através do diálogo.

Para o Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas e Participação Social de Chapecó, defender a necessidade de diálogo não significa negar as disputas de interesse ou o poder diferenciado dos atores para influenciar opções no conselho.

Significa antes reconhecer que as concepções e opções são históricas, traduzindo saberes, crenças e valores de grupos e não podem ser classificadas entre duas posições dicotômicas na relação entre o “bem” e o “mal”, entre o “certo” e o “errado” (KLEBA et. al., 2010, p. 8).

Sendo estratégia essencial na promoção da democracia participativa, o exercício do diálogo constitui-se também em desafio aos conselheiros como interlocutores das entidades que representam.

Segundo Tatagiba (2002), além do respeito à diferença, a efetivação dos conselhos como espaços de representação plural parece estar também relacionada à natureza das relações estabelecidas entre os conselheiros e as entidades ou secretarias. Logo, quanto mais forte a relação conselheiro-entidade, maior a possibilidade de que diferentes interesses possam de fato fazer representar nos conselhos.

No campo da representação não-governamental, é possível constatar a contradição das relações que deveriam ser complementares, entre os conselheiros e seus segmentos e alguns casos com a entidade. De uma forma geral, os conselheiros não-governamentais têm encontrado pouco respaldo e acompanhamento de suas ações por parte dos segmentos e/ou entidades que representam. Assim, quando se trata do diálogo entre o segmento sociedade civil e do necessário acompanhamento das decisões tomadas junto ao COMDICA, a partir do formulário de dados, registra-se que 37,5% afirmam que o diálogo é constante, enquanto que 25% afirmam que isso nunca acontece. Já no que tange ao acompanhamento, 12,5% diz que o segmento acompanha e 25% assevera que o acompanhamento nunca acontece. O gráfico abaixo detalha as assertivas:

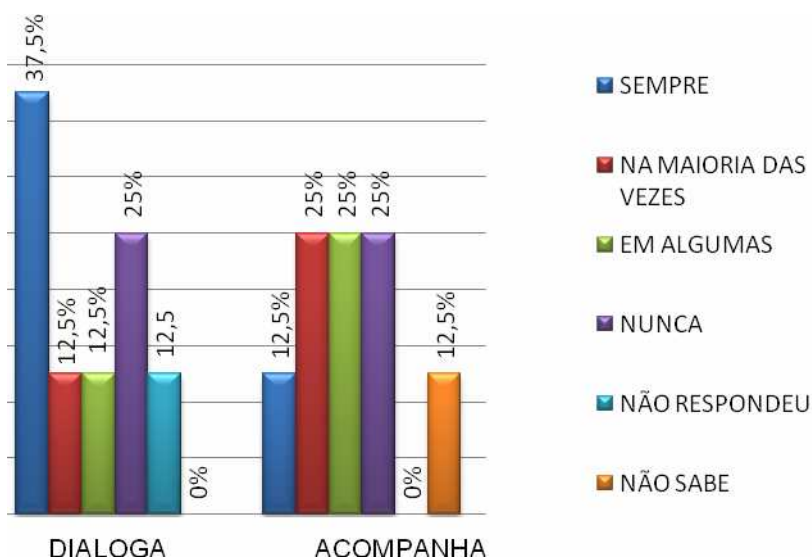


GRÁFICO 13 – O SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL DIALOGA ANTES DAS REUNIÕES E ACOMPANHA AS DECISÕES NO CONSELHO?

Fonte: Formulário de Dados

Organização: A autora

Pressupondo que os conselhos são, em tese, espaços onde se manifestam os interesses dos diferentes segmentos sociais, possibilitando a negociação de propostas e o direcionamento de recursos para diferentes prioridades, os conselheiros foram questionados sobre a influência do segmento no COMDICA. Conforme o gráfico 14, 50% afirma que o segmento influencia, e 37,5% diz ser fundamental e 12,5% não respondeu. As afirmativas reforçam a assertiva inicial, contudo, a contradição maior está na inexistência de relações dialógicas entre o representante e o segmento, quando legalmente estas deveriam ser

complementares. Isso reafirma as peculiaridades entre o papel de direito e o papel de fato do conselho.

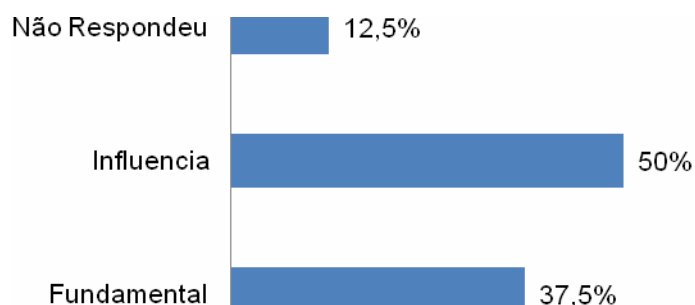


GRÁFICO 14 – O SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL INFLUENCIA AS DECISÕES NO CONSELHO?

Fonte: Formulário de Dados

Organização: A autora

Através das entrevistas, é possível identificar uma confluência entre entidade e segmento. Parece correto afirmar que ao serem questionados sobre o diálogo e o acompanhamento entre o segmento, as respostas dizem respeito ao diálogo e acompanhamento da entidade a qual o conselheiro está vinculado. Considera-se que compreender esta confluência demanda pensar em dois elementos: primeiro, a irregularidade na composição que prevê, ao mesmo tempo, cadeira para segmentos e entidades, em tese - como mencionado -, o segmento tem um mandato popular e deveria representar um conjunto de entidades; e outro elemento seria a frágil relação entre representante e representado, desvelada pelos depoimentos a seguir.

Segundo os conselheiros não-governamentais, “[...] com o segmento ainda não acontece uma divulgação, um diálogo” (Cng-1). Acaba que “[...] as discussões ficam somente de conhecimento do conselheiro participante” (Cng-2\*).

A própria sociedade civil através dos segmentos e instituições avalia: “**Está muito centralizado na pessoa do conselheiro. Eu represento um segmento que está praticamente desarticulado, muitos não sabem nem que são representados no espaço do conselho da criança**” (Cng-3\*). Sobre a “[...] **devolutiva para o segmento, eu nunca ouvi falar da existência dessa prática, não tenho conhecimento de como eles fazem o repasse dessas informações do que acontece, não sei se chega e como chega**” (Cng-4).

Ao confrontar o procedimento de escolha dos conselheiros do segmento não-governamental, que aponta a inexistência de assembleias específicas, com os depoimentos, parece correto afirmar que, quando se trata dos conselheiros não-governamentais, estes não são eleitos pelo segmento. Neste aspecto, a sociedade civil está afastada do cotidiano do COMDICA em Guarapuava.

A política brasileira, nos termos da democracia representativa também tem vivenciado impasses semelhantes, uma vez que tem se tornado prática comum eleger os representantes, mas não acompanhá-los em seus mandados. Portanto, se não houver exercícios anteriores, concretos, através dos quais se aprenda e se conquiste acesso aos níveis decisórios de intervenção, como esperar que os conselheiros atuem democraticamente se a democracia é uma prática estranha no cotidiano; sequer internamente as entidades contam com estruturas participativas e as comunidades não dispõem de espaços significativos de intervenção nas políticas públicas. Ou seja, a relação entre democracia representativa e participativa, que deveria ser complementar (segundo os preceitos legais), é contraditória. A contradição reside na prevalência de dois predicados (papel de direito e papel de fato) no mesmo sujeito (COMDICA).

No que tange à representatividade dos conselheiros governamentais, também se visualiza uma relação frágil entre representantes e órgãos de origem.

Os conselheiros governamentais tendem a defender nos conselhos suas próprias opiniões e não as propostas e posicionamentos resultantes da discussão com as agências estatais envolvidas. Assim, as posições do governo nem sempre chegam ao conhecimento do conselho, e as discussões dos conselhos costumam não ser acompanhadas pelas agências estatais envolvidas. Muitas vezes, isso decorre da pouca importância que o Estado confere à sua participação nos conselhos, mandando para as reuniões pessoas não preparadas para discussão e com pouco poder de decisão (TATAGIBA, 2002, p. 63).

Essa política de esvaziamento tem se refletido no alto índice de ausência dos conselheiros governamentais nas reuniões do COMDICA, bem como a rotatividade destes, o que enfraquece os conselhos que, “[...] apesar de suas prerrogativas legais, não conseguem impedir que muitas questões importantes sejam decididas nos gabinetes dos altos escalões do governo, sob a influência dos interlocutores tradicionais” (TATAGIBA, 2002, p. 63).

Como os depoimentos sugerem, mesmo no caso dos conselheiros governamentais, a fraca relação com os órgãos de origem tem se traduzido em empecilhos à realização de suas funções, assim a

[...] informal comunicação entre os conselhos e os responsáveis pela execução das políticas no âmbito da administração acaba diminuindo a capacidade de os conselhos atuarem como instâncias geradoras de uma maior responsabilização das agências estatais TATAGIBA (2002, p. 65).

As falas dos sujeitos recuperam a ausência de uma via de mão dupla entre conselhos, secretárias, segmentos e/ou entidades, onde as pautas do conselho nem sempre são discutidas, e a posição dos representados nem sempre chega ao conhecimento do conselho, de forma a interferir na deliberação.

Com isso, os conselheiros acabam emitindo sua própria opinião sobre determinado tema, resultado do seu acúmulo pessoal ou da sua adesão às propostas defendidas no calor do debate. Essa falta de um debate prévio com as entidades e movimentos de origem tem se mostrado muito problemática [...] esse distanciamento dos conselhos em relação às entidades sociais e aos órgãos da administração pública responsáveis pela execução das políticas, para além dos efeitos negativos relatados, traz ainda como consequência perversa a baixa visibilidade social dos conselhos. Ou seja, se por um lado, as deficiências na comunicação dos conselheiros com suas bases se traduzem na conformação de públicos fracos no processo deliberativo no interior dos conselhos, por outro lado, as fissuras na comunicação diminuem a força dos conselhos enquanto públicos que disputam numa esfera pública mais ampla. Sem capilaridade social, os conselhos são levados ao isolamento e à debilidade. Essa é a condição atual de muitos conselhos [...] (TATAGIBA, 2002, p. 66).

É preciso ampliar cada vez mais o grau de publicidade dos espaços de negociação e construir espaços públicos nos quais um número cada vez maior de interesses faça-se representar. É nesses espaços ampliados que tendências ao corporativismo podem ser confrontadas e o aprendizado da difícil construção do interesse público pode avançar.

O aprofundamento da democracia exige essa ampliação dos graus de publicidade dos espaços de discussão, negociação e deliberação. Quanto mais diversificado o público incluído nesses espaços, argumentando, negociando, pactuando, legitimando reciprocamente a si e aos interesses demandados, maior o seu grau de publicidade e maiores possibilidades de avanço democrático potenciais neste processo, que pode criar o terreno propício à construção de novas hegemonias (TATAGIBA, 2002, p. 62).

Assim, os sujeitos foram indagados sobre a publicização e socialização das decisões do COMDICA para a comunidade e para o segmento ou secretaria que

representam. E, segundo os entrevistados, *“Não acontece, há uma divulgação mais ampla no que se referem algumas questões, a exemplo do FIA. [...] o conselho não realiza uma devolutiva para a comunidade sobre seu papel, deliberações. [...] e com o segmento ainda não acontece uma divulgação, um diálogo”* (Cng-1).

Como demonstram os registros, as respostas perpassam um eixo comum: a precária publicização. E mais uma vez, entre as poucas ações de divulgação, está o FIA.

O que surpreende nos depoimentos é a compreensão de um dos conselheiros sobre a socialização das informações: *“As reuniões são sigilosas, o que vai na ata e até algumas decisões que a gente toma, como quando o judiciário manda alguma coisa sobre o Conselho Tutelar. E o que tem que divulgar a gente manda pro diário oficial. Para a comunidade é mais assim em termos de campanha”* (Cg-1).

*“Infelizmente não há divulgação para comunidade e também nem aos outros membros da entidade. As discussões ficam somente de conhecimento do conselheiro participante”* (Cng-2\*).

*“Os meios de comunicação do conselho hoje são os oficiais, os boletins informativos. Não existe um veículo de comunicação, a não ser o interno. Se você perguntar na comunidade em geral você vai ver que ninguém sabe direito o que é o conselho, o que ele faz, nem sabem que ele existe [...]”* (Cng-4).

*“Atualmente nem o conselho discute o que lhe compete e nem o retorno acontece. Então, qual é a resposta que eu dou para o meu segmento? Praticamente nenhuma, a não ser quando se trata do FIA. O retorno tem ocorrido somente em casos particulares. A pauta do conselho hoje é uma pauta muito específica, coisas pequenas e a discussão sobre a política e o retorno para as entidades não está acontecendo. Não há uma cobrança pelo segmento, até por que o conselho precisa discutir a composição [...]”* (Cng-3\*).

Por se tratar de um ciclo decisório que envolve o parâmetro do direito, o planejamento, o papel do gestor, o financiamento, bem como outras instâncias, procura-se analisar as práticas de controle social que os sujeitos entrevistados portam em contraposição às concepções que defendem.



A este respeito Cg-1 avalia que “[...] *o controle social está ao contrário: primeiro nós estamos vendo o problema para então resolver*”. Dessa forma, “[...] *o COMDICA faz controle social só que ele faz quando o problema já se instalou*”.

A afirmação que o COMDICA faz controle social contrapõe-se com a própria concepção dos entrevistados sobre esta categoria, pois se trata de interferências no desenho, monitoramento e fiscalização da política em questão. Qual é então o potencial de controle que possui um órgão que age de forma imediatista e pontual?

Como discutido, o controle social é produto das contraditórias e complementares relações entre Estado e sociedade civil, no entanto, defende-se nesse estudo que as classes subalternas têm que se fazer presente, serem representadas e ocupar de forma ética e política os espaços possíveis, apropriar-se e materializar a democracia participativa. Seguindo este raciocínio, os entrevistados foram questionados sobre o exercício do controle social pela sociedade civil.

Embora um dos sujeitos participantes afirme que “[...] *o segmento sociedade civil faz controle social, uma vez que esta lá [...]*” (Cng-3\*), a existência meramente legal do espaço não é sinônimo de controle social. Tanto o COMDICA, quanto os demais espaços de participação política previstos a partir da Constituição Federal de 1988 e legislações ordinárias, segundo as literaturas na área, carecem de uma ocupação hegemônica e política, de modo a inscrever de fato as demandas dos representados no âmbito do Estado.

Nesse sentido, Iamamoto (2002, p. 32) afirma que

[...] a qualidade da participação nesses espaços públicos não está definida a priori, porque são espaços de disputa. Podem abrigar experiências democráticas, que propiciem o aprendizado de um tipo de socialização diferente, que permite viver a dimensão do coletivo, propiciem a partilha do poder e a intervenção em processos decisórios. Mas podem também alimentar velhos coronelismos, vícios populistas e clientelistas no trato da coisa pública.

Tanto a elaboração e promulgação da legislação instituidora dos conselhos específicos quanto sua materialidade envolvem claramente um processo de luta que explicita a diversidade de projetos políticos e interesses em jogo, bem como o apreço desigual que cada um desses grupos tem com a proposta de controle social através dos conselhos (CARVALHO, 1995).

Em relação às práticas de controle social, um dos entrevistados defende que “[...] *cada um faz controle social de sua forma, nem todos compreendem o que é e as*

*implicações que advém dessa atribuição do conselho” (Cng-1).* Tal declaração opõe-se ao próprio significado social e legal que portam os conselhos, pois se trata de um sujeito coletivo e a ele compete o controle social. Muito embora as práticas de todos os conselheiros personifiquem e materializem esse atributo, é importante e necessário compreender que não se trata de um projeto individual. Pelo contrário, o potencial reside justamente na possibilidade de relação, entre os segmentos E entre Estado e sociedade civil, em um movimento contínuo entre representante e representado, o qual deve ser eminentemente coletivo.

Verifica-se que grande parte das atividades do COMDICA ocorre de forma pontual, sem um planejamento sistemático estabelecendo prioridades. A atuação, neste sentido, é muito mais relativa a estímulos específicos (denúncias, demandas, proposta de algum segmento ou conselheiro) do que subordinada a um plano ou rotina de acompanhamento da gestão (CARVALHO, 1995).

A ausência de compreensão acerca do atributo controle social é algo possível de desenvolver e se apropriar, afinal participar é um processo pedagógico, em que a participação política constrói-se e se qualifica. Mas chamam atenção as afirmações de dois entrevistados: *“O segmento procura fazer controle social, [...]. Nesse meio tem as competências, as obrigações e as parcerias, isso acaba interferindo. Às vezes tem coisas que eu não quero controlar muito, não me interessa. Amortece a função do conselheiro, acaba fazendo de conta” (Cng-4).*

Se as competências e atribuições do COMDICA são relegadas às relações de poder que se estabelecem nas relações entre Estado e sociedade, **“O segmento sociedade civil não faz controle social, na verdade ele nem sabe o que é controle social. Na atualidade, o segmento da sociedade civil tem somente uma preocupação que se chama dinheiro” (Cng-2\*)**

Parece correto afirmar que o controle social oculta uma estratégia de legitimação da ordem existente e não sua função de participação e resistência, o que pode colocar em risco qualquer tentativa de democratização na área da criança e do adolescente.

Considerando o depoimento, as práticas conselhistas do segmento sociedade civil parece se vincular com a subordinação política em detrimento das tendências contra-hegemônicas no atendimento das demandas infanto-juvenis. Dessa forma, *“[...] falta comprometimento das pessoas que estão envolvidas diretamente em suas respectivas áreas. Quando se fala em cifras, os segmentos da*

*sociedade civil buscam, cada um, o que é de seu interesse. O controle social, não fica somente em segundo plano, mas em último... Entendo que estamos vivendo um momento em que o que dita as "regras" é o recurso que a instituição vai receber, e se para isso for necessário fechar "acordos obscuros", eles serão fechados. Então, por que falar em controle social?" (Cng-2\*).*

As análises demonstram que as relações entre Estado e sociedade civil em Guarapuava mesclam elementos dos dois paradigmas explicativos das relações entre estas esferas. Contraditoriamente, ao mesmo tempo em que parece se legitimar um Estado apartado da sociedade civil, o segmento sociedade civil protagoniza a ocupação do espaço de participação política (COMDICA). Delimitando que tem uma “função estatal”, a qual objetiva a tendência de transformação da realidade no tocante a esta população. Verifica-se certo enfrentamento para ver inscrita a participação na gestão da política pública. Contudo, expressam através de suas práticas, os interesses divergentes entre o próprio segmento e a carência por ações políticas deliberadas e projetos coletivos, pactuados e consensuados enquanto categoria coletiva.

Seguindo este raciocínio, parece correto inferir que a sociedade civil no COMDICA apresenta menor desenvoltura frente ao processo democrático político. Luiz (2005) defende a partir da filosofia política de Gramsci, a importância da elevação ética e política dos segmentos da sociedade civil à estruturação da sociedade política, num plano onde há táticas e estratégias, denominadas guerra de posição.

Essa estratégia consiste no exercício pedagógico de socialização da política, na ocupação de posições estratégicas, na propagação de valores culturais diferenciados dos dominantes, na absorção processual desses pela massa num movimento histórico de constituição de um pensamento crítico e elevação do senso comum. Tais possibilidades, de ocupação e de manifestação civil são características da sociedade moderna: tanto na organização do Estado como na sociedade civil, num processo mediado por relações econômicas, políticas e sociais, criando espaços possíveis [...]. Por tratar-se de uma “guerra”, pressupõe-se que será constituída por batalhas menores que concorrerão para avanços ou retrocessos como trincheiras ou barreiras para que o Estado e/ou o mercado não absorvam ou não centralizem o poder, configurando-se assim uma disputa pela hegemonia [...] (LUIZ, 2005, p. 105) <sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Para saber mais sobre guerra de posição consultar: GRAMSCI, A. Maquiavel, a Política e o Estado Moderno. 7ª ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1989, apud LUIZ, 2005.

A partir das considerações da autora, entende-se que se trata de um processo que demanda resistência, articulação para se fortalecer enquanto segmento e inserção crítica de sujeitos concretos na vida social, elementos estes que podem compor uma contra-hegemonia.

Importa reiterar que a sociedade civil não é a extensão da vida democrática, é lugar de interesses conflitantes e possíveis de compor um projeto coletivo através do consenso. Nesse aspecto, o depoimento do conselheiro que segue, avalia e indica como avançar nessa trajetória.

*“[...] eu acho que a gente tem muito o que caminhar ainda, eu acho que a gente está ainda muito segmentado, a gente tem aqui uma ação, ali outra ação, o poder público faz a parte dele, a gente faz a parte nossa e pensa que está tudo bem. Eu acho que falta esse **construir junto, somar**, para que realmente a sociedade perceba que está sendo feito algo por ela e com ela. É muito fácil de a gente pensar as coisas e trazer pronto, sem considerar as realidades, necessidades e mesmo a opinião da comunidades a respeito. Envolvimento de toda sociedade, do poder público, da sociedade civil organizada, da sociedade civil desorganizada, do público em geral, isso é muito desafiante, e eu não sei se um dia a gente vai conseguir fazer isso ser **algo que realmente caminhe junto, que trabalhe e que faça as coisas acontecerem**. O que eu percebo é que ele está cada um fazendo, dizendo que está fazendo sua parte bem feita, de repente que é o mais interessado, está ilhado. **A sociedade civil organizada diz que está organizada e está fazendo, o poder público diz que está organizado e está fazendo e o público que tem que ser atendido diz que ninguém está fazendo nada por eles**” (Cng-4).*

Há que se considerar ainda que, para que construção do interesse coletivo avance, além do espaço de participação, é eminente o engajamento político dos atores sociais, “*sair de si e pensar no outro*” (NOGUEIRA, 2004, p. 63). O engajamento enseja compromisso e a crença no potencial de mudança a partir das relações entre Estado e sociedade civil.

O depoimento acima expõe que em Guarapuava inexistente uma relação articulada, o que reafirma a contradição entre as concepções e práticas de controle democrático, já que no plano da retórica, segundo Cng-4, os envolvidos definem-se dizendo que “*estão fazendo a sua parte*”, mas não há preocupação de articular os fragmentos Estado e sociedade.

Na sequência, os conselheiros foram indagados sobre o potencial do COMDICA na alteração da situação infanto-juvenil. Como se pode observar no gráfico 15, contraditoriamente o segmento não-governamental (Série 1), com um percentual de 50% afirma que o conselho influencia, 12,5% dizem ser fundamental, enquanto que 25% afirmam que este não influencia e 12,5% não sabem.

Neste caso, o segmento governamental (Série 2) tem uma maior compreensão da potencialidade do COMDICA perante o controle social da política, mas centraliza as decisões, enquanto o segmento não-governamental convive com as relações que perpassam a partilha de poder com vistas ao controle da política e afirmam um menor potencial de influencia.

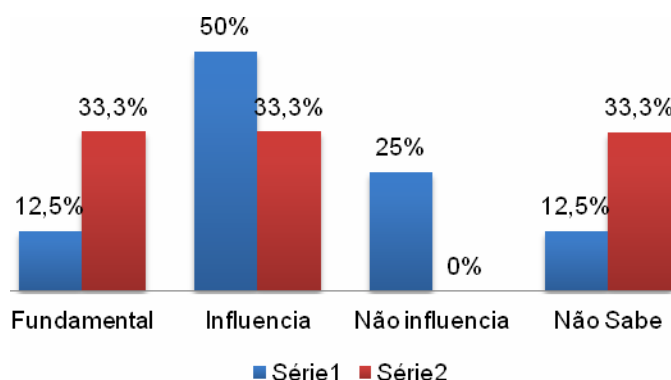


GRÁFICO 15 – O POTENCIAL DE MUDANÇA A PARTIR DA ATUAÇÃO DO COMDICA: A PERCEPÇÃO DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL E DO SEGMENTO GOVERNAMENTAL  
 Fonte: Formulário de Dados  
 Organização: A autora

O segmento sociedade civil, por vivenciar os limites da ocupação do COMDICA, do processo decisório e do acesso às informações do orçamento e da política, desvela a contradição entre a compreensão do papel de direito e a tendência de materialização do papel de fato. Isso parece indicar que nessa correlação de forças entre projetos vige o controle social tradicional e não o controle democrático, ou seja, o Estado ainda controla a sociedade no que concerne a gestão da política da criança e do adolescente. Razão pela qual o segmento sociedade civil tem uma crença menor no potencial de mudança a partir da atuação do conselho.

Siqueira (2005) e Nogueira (2004) lembram que quando a sociedade não se reconhece nas tomadas de decisão do Estado - já que estas, por vezes, respondem

aos interesses particulares de alguns segmentos específicos da sociedade, os canais de mediação do processo de construção do interesse coletivo - perdem legitimidade e visibilidade pública. O que implica numa confusão entre os interesses privados e os interesses públicos, logo a sociedade civil não reconhece como legítimas as ações estatais.

Consequentemente, a esfera pública encontra-se muitas vezes comprometida por interesses privados, travando a disputa particular de alguns segmentos da sociedade civil. Os interesses privados expressos nas decisões da esfera estatal refletem a luta de interesses particulares travada no bojo da sociedade civil, nas relações sociais cotidianas. Por isso, é eminente a construção de uma cultura política que reconheça a esfera pública como interesse comum.

Nessa “crise cultural” pelo reconhecimento do público como interesse comum, é necessário um aprimoramento dos canais mediadores de discussão, de formação de opinião. A luta pela concretização dos preceitos democráticos depende, em grande medida, da maturação das instituições políticas.

Dagnino (2004) elucida que o avanço da estratégia neoliberal determina uma profunda inflexão na cultura política no país. Muito embora, menos perceptível do que a reestruturação do Estado e da economia que têm resultado da implementação desse projeto, há uma redefinição de significados no âmbito da cultura que integram a transformação que têm se operado nos países da América Latina.

Deste modo, o debate político dentro do Estado e ainda a construção de práticas de controle social que interfiram de fato no planejamento, execução e fiscalização de políticas públicas é muito mais complexo do que o reconhecimento legal desses espaços e da abertura para participação, pois o processo de interiorização e exteriorização de uma nova cultura leva muito mais tempo que o movimento legal que envolve esta temática.

A pesquisa desvela os melindres da relação entre Estado e Sociedade, de modo que o segmento sociedade civil, na relação com o segmento governamental, tem potencial de controle social, mas se trata de um potencial que não foi desenvolvido. Muito embora o controle social democrático esteja legalmente instituído, o contexto cultural e político de Guarapuava bloqueiam para que esse potencial não ganhe força, haja vista a centralização das decisões e a resistência à partilha de poder, para a efetivação do controle democrático da política de atendimento à criança e ao adolescente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Produzir uma síntese a partir do estudo empreendido possibilita compreender que toda prática social que objetive a construção de uma cultura de controle social do Estado por meio da sociedade com vistas à proteção integral da criança e do adolescente e num contexto capitalista e neoliberal vai se deparar com um quadro estrutural que vai diminuir tal perspectiva, afinal trata-se de “[...] um modo de controle que se sobrepõe a tudo o mais” (MÉSZÁROS, 2002, p. 98).

No Brasil, historicamente e hegemonicamente, o Estado exerceu controle sobre a sociedade e tratou repressivamente a criança e o adolescente. Mas, contraditoriamente, são cada vez mais recorrentes as tendências contra-hegemônicas de controle democrático e de defesa dos direitos fundamentais dos meninos e meninas.

O controle social democrático, estabelecido na Constituição Federal de 1988 e legislações ordinárias, a exemplo do ECA, constitui-se como um projeto para novas relações entre Estado-sociedade. Em contestação ao modelo de Estado centralizador e autoritário brasileiro, fortalece-se o consenso pela busca da democratização, que pode se consubstanciar através dos espaços de participação política (como os conselhos e conferências), numa verdadeira política de atendimento à criança e ao adolescente.

Transpondo esses argumentos à leitura sobre o segmento sociedade civil e o controle social da política de atendimento à criança e ao adolescente de Guarapuava/PR, considera-se que as práticas de controle social da sociedade civil constituem-se dualmente: uma vez que se propõem a articular demandas e construir interesse público, de modo a enfrentar os desafios para construção de uma tendência contra-hegemônica de controle da sociedade sobre o Estado; e para alimentar conservadorismos no trato da coisa pública e manter subalternizadas as demandas infanto-juvenis.

Os elementos constitutivos desse objeto são forjados pelo percurso teórico acerca das relações entre Estado e sociedade civil. Nessa seara, preocupou-se com os fundamentos do controle social, da legislação pertinente aos conselhos gestores e dos processos possíveis de participação política. Isso, considerando a interdependência de tais categorias para uma leitura complexa da realidade democrática brasileira, bem como das possibilidades para sua transformação.

A reconstrução do objeto partiu do universal: a legalidade do controle social democrático nos conselhos e nas conferências e os impasses para sua efetivação à luz da Constituição Federal de 1988 e legislações ordinárias. Depois, configurou-se um contexto particular: aspectos gerais da política de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990. Para, por fim, aproximar-se de uma realidade singular, ao buscar na concretude das práticas sociais desenvolvidas pelo segmento sociedade civil, as particularidades de controle social da política de atendimento à criança e ao adolescente de Guarapuava/PR.

As contradições encontradas entre as concepções e práticas de controle social relacionam-se com a batalha que se trava pelo Estado. Para Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) e Coutinho (2007), “[...] a batalha tem a ver não tanto com o custo do Estado, mas com as ideias e os projetos a respeito do modo como se deseja viver” (COUTINHO, 2007, p. 80). Não se trata do Estado, mas dos interesses que prevalecem na sociedade.

Assim, entende-se que o projeto democrático-participativo deve ser estrategicamente defendido, o que implica subordinar os objetivos econômicos aos imperativos das necessidades sociais. Deste modo, com vistas ao Estado ampliado, o Estado que é colocado em disputa é aquele que independentemente do seu tamanho seja, acima de tudo, permeável às necessidades sociais (BRAVO, 2002).

Seguindo este raciocínio, para responder à questão central da pesquisa, se a participação da sociedade civil exerce ou não algum tipo de controle na área, analisou-se por meio de pesquisa documental, formulários de dados e depoimentos: 1) a configuração do segmento sociedade civil no COMDICA, a qual evidenciou que na gestão atual, o segmento organizado da sociedade civil configura-se e está representado por meio de seis segmentos e duas entidades. Ou seja, diferentemente do constante nas orientações legais, no próprio regimento interno e na nova redação da legislação que regula o respectivo conselho. O perfil dos conselheiros deste segmento demonstrou diferenças marcantes em comparação às informações gerais dos municípios e do Brasil de modo geral, destacando-se entre os elementos o grau de escolarização e de certa forma a renda - que apresenta um nível de diferença razoável em comparação com as condições socioeconômicas do município.



Para além da constatação da importância da dinâmica institucional para o fortalecimento de uma determinada democracia, enfatiza-se a importância da dinâmica societária por meio de prática de um conjunto de movimentos, organizações e associações que possibilitam a formação de uma cultura política norteadora de ações capazes de revigorar, a um só tempo, o sentido da democracia e sua arena político-institucional. Assim, a participação é considerada uma variável determinante para a ampliação e para o fortalecimento das democracias.

Também para responder à questão central, desvelaram-se as: 2) características da participação e dos interesses do segmento sociedade civil, que demonstram que o segmento o COMDICA não se destaca, dentre o amplo conjunto de atores desse campo, como órgão que de fato formula e controla políticas públicas. Contraditoriamente, o segmento sociedade civil tem protagonizado a ocupação do espaço e impetrado práticas de controle apenas no que diz respeito ao FIA, muito embora estas práticas não estejam vinculadas organicamente à política. A análise demonstrou também que o Estado não confere materialidade à política, minimiza e transfere responsabilidades à sociedade civil, mas se mantém legítimo através da cultura política. O quadro que se revela é de dependência, sobretudo, financeira. E na medida em que essa preocupação sobrepõe-se a tudo mais, a capacidade política do conselho fica diminuída, impede a autonomia e mais importante, implica na vida das crianças e adolescentes do município.

A decodificação dos elementos da participação do segmento oportuniza a compreensão dos meandros das: 3) relações entre Estado e sociedade, personificada na relação entre segmento governamental e não-governamental, bem como na relação com o Executivo Municipal. Assim como as relações de poder que atravessam a construção do consenso e a concretização de uma política de atendimento à criança e ao adolescente e o fosso entre o cotidiano das relações com o executivo municipal e o plano formal que o considera parte da estrutura administrativa. Nessa perspectiva, é possível vislumbrar uma pretensa resistência na partilha de poder.

Considerando que a permeabilidade da sociedade política ocorre na relação com a sociedade civil, no que concerne a relação do COMDICA com o Executivo Municipal, conclui-se que o debate e o conflito explícito não existem, pois as partes envolvidas não compartilham, não se enfrentam. Há um destaque para a ausência, inclusive corpórea, do segmento governamental.

Na medida em que o outro, o interlocutor governamental, peça chave de legitimação desse espaço como mecanismo de articulação e negociação entre governo e sociedade civil, nem sempre está presente e, quando esta, sua intervenção não é investida de representação, prevalece uma compreensão de que o COMDICA é um espaço exclusivo da sociedade civil, o que traz como consequência sua desqualificação como espaço público.

A ausência de canais constantes de informações e articulação fragiliza a comunicação entre o conselho e os responsáveis pela execução das políticas no âmbito da administração, o que reduz a capacidade do conselho para atuar como instância geradora de maior responsabilização do executivo municipal.

Conjectura-se que em Guarapuava, o fragmento estudado da sociedade civil ainda está relegado a um segundo plano nas decisões políticas, marca da constituição histórica da sociedade brasileira e do próprio município. Relações que se estabelecem tensionadas pela lógica econômica, social, política e cultural. Determinantes que acabam por desenhar o quadro de relações entre Estado e sociedade, já que a sociedade não dialoga e não se articula enquanto bloco/categoria.

O município, por sua vez, somada as características históricas de atendimento às crianças e adolescentes, têm formação e características conservadoras centralizadoras, o que configura um tipo de relação entre as partes envolvidas, ou seja, uma prática sócio-política muito frágil diante dos preceitos e da legislação que orienta a área da criança e adolescente.

As dificuldades detectadas nas duas esferas de representação podem explicar muitos dos impasses encontrados pelo COMDICA para concretizar seu poder-dever, de modo que interfira efetivamente na política de atendimento à criança e ao adolescente. A problemática que envolve a atuação, sobretudo, do segmento sociedade civil, não está centrada apenas nas disputas pelos escassos recursos públicos, mas na ausência de projetos políticos capazes de disputar espaço e hegemonia na esfera pública.

Portanto, a interferência da sociedade civil no desenho e materialização das políticas públicas voltadas a essa população no município de Guarapuava permanece como um desafio à sociedade civil e ao COMDICA, devido às várias contradições apontadas.

As análises demonstram que as relações entre Estado e sociedade civil em Guarapuava mesclam elementos dos dois paradigmas explicativos das relações entre estas esferas. Contraditoriamente, ao mesmo tempo em que parece legitimar um Estado apartado da sociedade civil, o segmento sociedade civil protagoniza a ocupação do espaço de participação política (COMDICA), delimitando que tem uma “função estatal”, verificada no enfrentamento para ver inscrita a participação na gestão da política pública. Contudo, expressam através de suas práticas, os interesses divergentes entre o próprio segmento e a carência por ações políticas deliberadas e projetos coletivos, pactuados e consensuados.

Seguindo este raciocínio, parece correto inferir que a sociedade civil no COMDICA apresenta menor desenvoltura frente ao processo democrático político e se constitui enquanto segmento fragmentado e não enquanto segmento articulado.

4) As concepções e práticas empreendidas pelo segmento em termos de controle social apontam que em Guarapuava inexistem uma relação articulada, o que reafirma a contradição entre as concepções e práticas de controle democrático, já que no plano da retórica, os envolvidos definem-se dizendo que “*estão fazendo a sua parte*”, mas não há preocupação de articular os fragmentos Estado e sociedade.

O segmento sociedade civil desvela a contradição entre a compreensão do papel de direito e a tendência de materialização do papel de fato. O que parece indicar que nessa correlação de forças entre projetos, vige o controle social tradicional e não o controle democrático, ou seja, o Estado ainda controla a sociedade no que concerne à gestão da política da criança e do adolescente.

A pesquisa desvelou, através das categorias analisadas, os melindres da relação entre Estado e Sociedade, de modo que o segmento sociedade civil, na relação com o segmento governamental, tem potencial de controle social. Mas, trata-se de um potencial que não foi desenvolvido. Muito embora o controle social democrático esteja legalmente instituído, o contexto cultural e político de Guarapuava não favorecem para que esse potencial ganhe força. Isso porque continua ocorrendo a centralização das decisões e a resistência à partilha de poder.

As análises aqui sistematizadas evidenciam que o COMDICA é apenas parte de um todo que não tem o aprendizado na prática de controle social democrático. As contraditórias relações em termos de controle social que se consubstanciam nesse espaço extrapolam as particularidades municipais. Estas particularidades expressam elementos de um país constituído sob a marca perversa de uma cultura política

autoritária, da concentração de renda e riqueza e controle social tradicional. Nessa perspectiva, o controle social democrático na esfera da política de atendimento à criança e ao adolescente não é um fato isolado, mas supõe e reflete a alteração da correlação de forças no conjunto da sociedade, como parte do movimento mais amplo de transformações das relações de hegemonia (ABREU, 1995).

Não se pode negar os avanços que buscam corrigir as históricas injustiças sociais acumuladas secularmente. A socialização da política amparada contemporaneamente pelas regulações vigentes aponta para uma tendência de ampliação da esfera pública. Contudo, é preciso reconhecer que a longa tradição de privatizar a coisa pública tem inviabilizado a universalização dos direitos e a gestão da política, que permanecem um desafio a ser materializado, principalmente em virtude das resistências à partilha do poder.

Para enfrentar os desafios aqui mencionados não é preciso um novo tipo de democracia. Sabe-se que o aprofundamento da democracia requer um conjunto de formas participativas que ampliem as chances de socialização da política, de vocalização e expressão de um número cada vez maior de pessoas, capacitando-as a partilharem autonomamente o exercício do poder político. Este reconhecimento vincula-se à crença de que a democracia precisa, para se consolidar, estar amparada em um conjunto de valores democráticos construídos e exercidos mediante as práticas cotidianas dos atores na sociedade, com vistas a, neste caso específico, potencializar as práticas sociais conselhistas e enfrentar as contradições no cenário das relações de força.

Para Luiz (2005), uma das alternativas para essa potencialização pode ser ensaiada através das capacitações que intentam ampliar o conhecimento crítico sobre políticas públicas e formas democráticas de gestão: pelo incentivo à participação social, à socialização da política e do poder, à ocupação consciente e ativa de posições nos espaços públicos. Isso de tal modo que os atores possam encarar o desafio de articular os segmentos organizados da sociedade civil no diálogo com os representantes do segmento governamental com vistas à constituição de relações complementares, enfrentando as contradições constitutivas deste processo.

Se respaldados na tríade dialética – Tese, Antítese e Síntese – as contradições são elementos que devem ser deflagrados e enfrentados para a constituição de novas sínteses. Aproximando essa trilogia ao presente trabalho, (e

aos demais trabalhos de pesquisa que investigam a realidade de Guarapuava com um viés crítico-dialético), pretende-se contribuir nas discussões sobre as contradições e dinâmicas societárias que perpassam o espaço de participação política do município e, especialmente aqui, do COMDICA (nos processos de gestão da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente<sup>83</sup> e nas condições de vida dos meninos e meninas). Com este intuito, visualiza-se a função política e social das pesquisas sobre as realidades municipais, através do pensamento crítico, propagando e publicizando perspectivas diferentes das dominantes.

As relações contraditórias de controle social tradicional que têm impossibilitado a socialização da política e do poder na área da criança e do adolescente em Guarapuava precisam ser enfrentadas pela sociedade civil. As condições concretas no âmbito da política para os meninos e meninas passam necessariamente pela luta direcionada, para a recomposição das classes subalternas, como força política contraposta, no cotidiano das práticas de controle social democrático para que a luta pela garantia dos direitos dos meninos e meninas ocupe a posição que hoje ainda é hegemônica.

---

<sup>83</sup> Um primeiro passo no sentido da socialização do conhecimento construído nesse processo de pesquisa foi a realização de palestra magna na Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em Guarapuava, Cantagalo, Marquinho e Ivaiporã.

## REFERÊNCIAS

ABERS, R. N.; KECK, M. Representando a Diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno CRH*, Salvador, v.21, n.52, p.99-112, jan. /abr. 2008.

ALVAREZ, M. C. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.18, n.1, p.168-176, mar. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 22 nov. 2010.

AMMANN, S. *Participação Social*. 2º ed. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

BARDIN L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2009.

BEHRING, E. R. *Controle Social: histórico e estratégias de aprimoramento*. In: [www.cfess.org.br](http://www.cfess.org.br) acesso em 20/05/2008. Texto preparado para a III Conferência Nacional de Assistência Social, 2001.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI. I. *Política social: fundamentos e história*. 3ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BORON. A. A Sociedade Civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, E. (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 63-118.

\_\_\_\_\_. *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BOTTOMORE, T. (org.). *Dicionário do pensamento marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BOURGUIGNON, J. A. *A particularidade histórica da pesquisa no Serviço Social*. São Paulo: Veras Editora; Ponta Grossa, PR: Editora UEPG, 2008.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* de 1988. 22ª ed. Brasília: 2004.

BRASIL. *Lei 8.069 de 13 de julho de 1990*. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

BRASIL. *Resolução nº 105 de 15 de junho de 2005 que dispõe sobre os parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Brasília DF, 2005.

BRASIL. *Resolução nº 106 de 17 de novembro que altera dispositivos da Resolução nº 105/2005 que dispõe sobre os parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Brasília DF, 2005.

BRASIL. *Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*. Brasília: MPAS, 2005.

BRASIL. Fome Zero o que é. Disponível em <http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>. Acesso em 13/01/2012.

BRASIL. Bolsa Família. Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia> Acesso em 13/01/2012.

BRAVO, M. I. O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático. In: *Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

CALVI, K. U. O controle social nos Conselhos de políticas e de direitos. *Emancipação*, Ponta Grossa, v. 8, n. 1, p. 09-20, jan./ jun. 2008.

\_\_\_\_\_. *Serviço Social e Conselhos de Políticas e de Direitos: contradição entre o Projeto Ético-Político e a condição de assalariamento*. Dissertação (Mestrado) em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo, 2007. 330p.

CAOPCA – Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente. Ministério Público do Paraná. *Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: o dia seguinte*. Curitiba, 2011. Disponível em: <http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=303>. Acesso em 15 Out. 2011.

CARNOY, M. *Estado e teoria política*. 12ª ed. São Paulo: Papyrus, 2006.

CARVALHO, D. B. B de. Criança e Adolescente. In: *Capacitação em serviço social e política social*, módulo 3. – Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

CARVALHO, A. I. *Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: Fase/Ibam, 1995.

\_\_\_\_\_. O processo de Produção/Reprodução Social: Trabalho e Sociedade. *Capacitação em Serviço Social e Política Social: Módulo 2: Crise Contemporânea, Questão Social e Serviço Social*. Brasília: CEAD, 1999.

CEDCA, FIA – *Fundo da Infância e Adolescência: solicitação de recursos financeiros ao FIA – manual de orientação*. Paraná, 1999.

CHAUÍ, M. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 1993.

\_\_\_\_\_. *Convite à Filosofia*. São Paulo: Ática, 2000.

\_\_\_\_\_. *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Abramo, 2001.

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). *Orçamento*. Texto discutido no Programa de Capacitação Permanente para Conselheiros de Direitos e Tutelares, eixo orçamento. Setembro, 2008. Pontal do Paraná. Não publicado.

CORREIA, M. V. C. *Desafios para o controle social: subsídios para a capacitação de conselheiros de saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

\_\_\_\_\_. Que Controle Social na Política de Assistência Social. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez. ano XXIII, v.1, n.72, p.119-144, 2002.

COSTA, L. C.; LUIZ, D. E. C. *Anotações das disciplinas de Estado e Políticas Públicas e Sociedade Civil e Democracia*. Ponta Grossa: Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais Aplicadas UEPG – PR, 2010. Anotações de sala de aula feita por Andressa Kolody.



COSTA, L. C. *Os Impasses do Estado Capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil*. Cortez, 2006

\_\_\_\_\_. *Educação e direitos humanos: desafios atuais*. Ponta Grossa. UEPG. 2007.

COSTA, A. C. G. A mutação social. In: *Brasil Criança Urgente: a lei nº 8.060/90*. São Paulo: Columbus Cultural, 1990.

COUTINHO, N. C. *Marxismo e Política: a dualidade de poderes*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. 3.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CUNHA, S. S. O controle social e seus instrumentos. *Capital Social*. Salvador. Fev. 2003. Disponível em: <http://www.adm.ufba.br/capitalsocial/Documentos%20para%20download/Controle%20Social%20e%20Seus%20Instrumentos.pdf>. Acessado em 06.07.2011.

CURY, M.; SILVA, A. F. A. e MENDES, E. G.(Coord.). *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: comentários jurídicos e sociais*. São Paulo: Malheiros, 1992

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, E. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización*. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>. Acesso em 20 Jun. 2010.

DAGNINO, E., OLVERA. A. J.; PANFICHI. A. (Orgs). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas SP: Unicamp, 2006.

DEMO, P. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. 4<sup>o</sup> Ed. São Paulo: Cortez, 1999.

\_\_\_\_\_. *Cidadania Pequena: fragilidades e desafios do associativismo no Brasil*. Campinas: Autores associados, 2001.

DIGIÁCOMO, M. J. *Funcionamento Adequado dos Conselhos Previstos no ECA e LOAS: Condição Necessária para o Repasse de Verbas Públicas*. Disponível em: [www.mp.pr.gov.br](http://www.mp.pr.gov.br) > Acesso em: 15. Out. 2008.

\_\_\_\_\_. *A Sociedade e os Conselhos Populares*. Disponível em [www.mp.pr.gov.br](http://www.mp.pr.gov.br) > Acesso em: 15. Out. 2008

\_\_\_\_\_. *Diretrizes para a Política Destinada ao Atendimento de Crianças e Adolescentes*. Disponível em [www.mp.pr.gov.br](http://www.mp.pr.gov.br) > Acessado em: 15/08/2011.

\_\_\_\_\_. *Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: o Dia Seguinte*. Disponível em [www.mp.pr.gov.br](http://www.mp.pr.gov.br) > Acessado em: 15/08/2011.

DURIGUETTO, M. L. *Palestra* proferida no dia 23 de março de 2011 na Universidade Estadual de Ponta Grossa sobre o tema Sociedade Civil e Democracia. Ponta Grossa: UEPG, 2011.

\_\_\_\_\_. *Sociedade civil e democracia: um debate necessário*. São Paulo: Cortez, 2007.

DURIGUETTO, M. L.; SOUZA, A. R.; SILVA, K. N. Sociedade civil e movimentos sociais: debate teórico e ação prático-política. In: *Revista Katálises*. Florianópolis. v. 13. n. 1. p. 13-21, jan./jun. 2009.

DURIGUETTO, M. L.; MONTAÑO, C. *Estado, classe e movimento social*. 1.ed. – São Paulo: Cortez, 2010.

ENCONTRO virtual – crianças e adolescentes. Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Criança. Vídeo multimídia. 2011. Disponível em: <http://www.mp.pr.gov.br/modules/debaser/player.php?id=152>. Acesso em 15 out. 2011.

SCOREL, S. RASGA, M. Participação Social. In: GIOVANELL, L. (org). *Políticas e Sistemas de Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2008.

FALEIROS, V. P. *Verso e Reverso da Proteção Integral para Crianças e Adolescentes*. Texto Mec, 2003. Disponível em: [http://serv01.informacao.andi.org.br/43e1ea9e\\_110ff5e5bed\\_-7fc9.pdf](http://serv01.informacao.andi.org.br/43e1ea9e_110ff5e5bed_-7fc9.pdf) Acesso em 30.dez.2011.

\_\_\_\_\_. *Infância e Adolescência: trabalhar, punir, educar e proteger*. *Caderno Especial nº19 - 15 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente*. Edição: 29 de julho a 12 de agosto de 2005.

\_\_\_\_\_. *Políticas para a Infância e Adolescência em Desenvolvimento*. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_11/ENSAIO1\\_Vicente.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_11/ENSAIO1_Vicente.pdf)

FAVRETO, R. *Palestra proferida no dia 28 de março de 2011 na Universidade de Caxias do Sul, Painel II Eixo Temático Direito e Democracia, sobre o tema O Direito à participação popular na gestão pública*. Caxias do Sul, 2011.

FARIA, C. F. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva?. In: *Revista Sociologia e Política*. Curitiba. v.18, n.36, p.187-204, jun, 2010.

FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio e interpretação sociológica*. 5. Ed. São Paulo: Globo, 2006.

FERREIRA, A. B. H. *Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

FIUZA, S. C. R. *Do favor ao direito: uma análise da implementação da Lei Orgânica da Assistência Social na região de Guarapuava-Pr*. 2005. 154p. Dissertação (Mestrado) em Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2005.

GOHN, M. G. *O Protagonismo da Sociedade Civil: movimentos sociais, ONG's e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2008. (Coleção questões da nossa época; V. 123).

\_\_\_\_\_. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. In: *Revista Saúde e Sociedade*. v.13. n.2, p.20-31, mai./ago. 2004.

\_\_\_\_\_. *Conselhos Gestores e Participação sociopolítica*. 2ªed. São Paulo: Cortes, 2003

\_\_\_\_\_. *Conselhos populares e participação popular*. In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, Cortez, ano XI, nº 34, p.65-89, dez 1990.

GOMES, E. S. Geoprocessamento Aplicado ao Mapeamento da Expansão Fisicoterritorial Urbana de Guarapuava/PR – 1990 a 2005. Guarapuava, 2005. 206 p. Monografia (Especialização) em Geografia e Transformações Mundiais Recentes: Natureza, Educação e Geopolítica, Universidade Estadual do Centro Oeste.

GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere*. Vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GUARAPUAVA. Secretaria Municipal de Assistência Social – *Lei nº 1644/2007, 1825/2009, Resolução Normativa nº 002/2008, Decreto nº 117/93*

GUARAPUAVA. Secretaria Municipal de Assistência Social – *Propostas das Conferências Municipais da Criança e do Adolescente*, 2003, 2005, 2007 e 2009.

GUARAPUAVA. Secretaria Municipal de Assistência Social – *Atas do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente - COMDICA*, 1991 a 2011.

GRUPO DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL. O papel dos Conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). In: *Ciência & Saúde Coletiva*. 15 (3), p.793-802, 2010.

HELD, D. *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

HOUAISS, A; VILLAR, M.; FRANCO, F. M. M. *Minidicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia, 2004.

IAMAMOTO, M. Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do assistente social na atualidade. In. *Em questão: Atribuições privativas do (a) Assistente Social*. Brasília: ABEPSS, 2002.

IANNI, O. A Questão Social. In: *Revista São Paulo em Perspectiva*. v.5, n.1, p.2-10, Jan./Mar. 1991.

\_\_\_\_\_. Esse governo fez do país uma província do capital mundial. In: *Revista Caros Amigos*, p. 30-33, Jan. 2002.

\_\_\_\_\_. *Pensamento Social no Brasil*. Bauru, SP: EDUSC, 2004.

IBGE - *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, Sinopse dos Resultados do Censo 2010.

IBGE - *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, Censo 2000.

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. *Perfil do Município de Guarapuava*. 2011.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Sociologia Geral*. São Paulo: Atlas, 2006.

LESSA, S. O processo de Produção/Reprodução Social: Trabalho e Sociedade. *Capacitação em Serviço Social e Política Social: Módulo 2: Crise Contemporânea, Questão Social e Serviço Social*. Brasília: CEAD, 1999.

LUCHMANN, L. H. H. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: desafios do desenho institucional. *Revista de Ciências Sociais*. Unisinos, Rio Grande do Sul, v. 38, n. 161, p. 43-79, 2002.

LUIZ, D. E. C. *Rupturas Moleculares Emancipatórias: a potencialidade da prática do serviço social*. 2005. 283p. Tese (Doutorado) em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_. *Sociedade civil: concepções e expressões presentes nas dissertações de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da UEPG*. In: LUIZ, D. E. C. (org). *Sociedade civil e democracia: expressões contemporâneas*. São Paulo: Veras Editora, 2010.

MALTA, C. V. de M; VERAS, M. de M. A década de 90: desproteção social e violência contra crianças e adolescentes. In: PRÉDES, Rosa et al (Org). *Serviço Social: temas em debate*. Maceió. EDUFAL, 2002

MARANHÃO, T. de A. *Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2003.

MARX, K.; ENGELS, F. *A Ideologia Alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MEDEIROS, M. *A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990*. Brasília: IPEA - Textos para discussão n. 852, 2001.

MENICUCCI, T. M. G. A política para crianças e adolescentes em capitais brasileiras: os Conselhos de direitos importam? In: AVRITZER, L. (org). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 175-214.

MÉSZÁROS, I. *Para além do Capital: rumo a uma teoria da transição*. São Paulo: Unicamp; Boitempo, 2002.

MOTA, A. Sobre Contexto(s) e História(s): o centralismo como limite concreto à possibilidade de efetivação de práticas de participação política ampliada. In: AVRITZER, L. (Org). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 305-332.

MUNHOZ, D. E. N. Entre a universalidade da teoria e a singularidade dos fenômenos: enfrentando o desafio de conhecer a realidade. In. *Revista Emancipação*. v.1, n.1, 2001.

NOGUEIRA, M. A. Público e privado na formação social brasileira: velhas, novas e novíssimas tensões. In. *Revista Trabalho, Educação e Saúde*. v.4, n.1, Mar. 2006.

\_\_\_\_\_. *Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. Gramsci desembalsamado: em torno dos abusos do conceito de sociedade civil. In: *Revista Educação em Foco*, v. 5, n. 2, p. 115-130. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, set./fev. 2000-2001.

\_\_\_\_\_. Gramsci e os desafios de uma política democrática de esquerda. In: AGGIO, A. (org.). *Gramsci. A vitalidade de um pensamento*. São Paulo: Editora UNESP, 1998, p. 65-102.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, Entre o político-estatal e o universo gerencial. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 18 n. 52, p. 185-202. São Paulo, jun. 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php>. Acessado em 05.02.2010.

OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista o ornitorrinco*. Petrópolis: Vozes, 1981.

\_\_\_\_\_. *Estado, sociedade, movimentos sociais e políticas públicas no limiar do século XXI*. PUC-SP, 1994 (Texto digitado).

OUTHWAITE, W., BOTTOMORE, T. *Dicionário do Pensamento Social do Século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

PATEMAN, C. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PARANÁ. *Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente no Estado do Paraná*. Curitiba: CEDCA, 2001. 3ª edição.

PARANÁ. Secretária Estadual de Saúde. Plano Estadual de Saúde 2008- 2011 - (Versão aprovada no CES – 25.09.08) – Disponível em [http://www.sesa.pr.gov.br/arquivos/File/Plano\\_Saude\\_2008\\_2011PR\\_Final.pdf](http://www.sesa.pr.gov.br/arquivos/File/Plano_Saude_2008_2011PR_Final.pdf). Acesso em 02/11/2011.

PEREIRA, P. A. P. *A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*, 1996.

\_\_\_\_\_. Controle Democrático. In BRAVO, M. I. S.. PEREIRA, P. A. P (Orgs.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002, p. 25-42.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em [http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id\\_pop=97](http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id_pop=97) Acesso em 24 jul. 2011.

PRATES, A. M. M. C. *Os Impasses para a Implementação do Sistema Único de Assistência Social no Município de Guarapuava – Pr*. 2011. 246p. Dissertação (Mestrado) em Ciências Sociais Aplicadas - Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2011.

RAICHELIS, R. *Esfera pública e os Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

RIZZINI, I. P. Crianças e menores: do pátrio poder ao pátrio dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: RIZZINI, I. P; PILOTTI, F. (Orgs). *A Arte de*

*governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

ROSA, C. B. S; LUIZ, D. E. C. Democracia: Tipologia, Relações e Expressões Contemporâneas. In: *Aurora*, ano V nº8. Agosto de 2011.

SANTOS, M. P. G. *O Estado e os problemas contemporâneos*. Florianópolis: UFSC, CAPES, UAB, 2009.

SEMERARO, G. *Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

SILVA, M. *Territórios Conservadores de Poder no Centro-Sul do Paraná*. 2005. 263p. Tese (Doutorado) em Geografia. Universidade Estadual Paulista. São Paulo, 2005.

SILVA, R. J. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Texto discutido pelo Professor Renilson José da Silva, no Programa de Capacitação Permanente na área da Infância e Adolescência – V ETAPA. Curitiba: CEDCA, 2007.

SIMIONATTO, I. *Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social*. 3.ª ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SIQUEIRA, R. B. A Institucionalização da Gestão Descentralizada e Participativa da Assistência Social: Entre a prática da tutela e do direito social. In: *Anais II Seminário Nacional de Sociologia & Política*. Curitiba: UFPR, 2010.

\_\_\_\_\_. *Conselhos de Política e Participação Democrática: Análise dos Setores Saúde e Assistência Social em PG*. Ponta Grossa, 2006. 134p. Dissertação (Mestrado) em Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Estadual de Ponta Grossa.

SOUZA, R. O. Participação e Controle Social. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. e LEAL, M. C. *Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2004, p. 167-187.

SOARES, L. T. R. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2002.



SPOSATI, A. O. (et al). *Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras*. São Paulo: Cortez, 1995.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103..

TRIVIÑOS, A. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

UEPG. Universidade Estadual de Ponta Grossa. *Manual de normalização bibliográfica para trabalhos científicos*. 3ª ed. Ponta Grossa: UEPG, 2009;

UNICEF. Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI). 2001. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/SIB3.pdf>. Acessado em agosto de 2011.

## **APÊNDICE A – FORMULÁRIO DE DADOS**

**CENTRO INTEGRADO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas**  
**Linha de Pesquisa: Estado, Direitos e Políticas Públicas**

**FORMULÁRIO DE DADOS**

**IDENTIFICAÇÃO**

<b>1. Nome</b> (campo não obrigatório): _____			
<b>2. Idade:</b>	<b>3. Sexo:</b>	<b>4. Naturalidade:</b>	
<b>5. Residência e tempo:</b>			
<b>6. Escolaridade:</b> ( ) Pós-graduação completo ( ) Pós-graduação incompleto ( ) Universitário completo ( ) Universitário incompleto ( ) Curso técnico profissionalizante completo ( ) Curso técnico profissionalizante incompleto ( ) Ensino médio completo ( ) Ensino médio incompleto ( ) Ensino fundamental completo ( ) Ensino fundamental incompleto ( ) Semi-alfabetizado ( ) Não-alfabetizado			
<b>7. Situação Ocupacional:</b> Profissão: Exerce atualmente: ( ) Sim ( ) Não Ocupação Profissional:			
<b>8. Renda individual</b> ( ) de 01 a 02 salários mínimos ( ) de 02 a 04 salários mínimos ( ) de 04 a 06 salários mínimos ( ) de 06 a 08 salários mínimos ( ) acima de 10 salários mínimos			

**ATUAÇÃO POLÍTICA E SOCIAL**

<b>9. Tempo de atuação como conselheiro</b> ( ) Menos de 1 ano ( ) Entre 1 e 2 anos ( ) Há mais de 2 anos ( ) Não sabe ( ) Não respondeu
<b>10. Procedimento escolha e por quem:</b> ( ) Indicação do Prefeito ( ) Indicação do Secretário ( ) Indicação do Presidente da entidade ( ) Votação junto aos diretores/líderes da entidade ( ) Votação junto aos membros da entidade ( ) Outro, especifique: _____ ( ) Não sabe ( ) NR
<b>11. Representação no COMDICA</b> 11.1 Se não governamental, qual o segmento que representa no COMDICA? ( ) Centros Educacionais Infantis e Organização Mundial de Ensino Pré Escolar – OMEP ( ) Pastorais e Movimentos Sociais da Diocese de Guarapuava ( ) Área de Deficiência Mental, Sensorial e Física ( ) Instituições de Ensino Superior Privado e/ou Entidades que desenvolvem programas de proteção social especial no Município ( ) Igrejas Evangélicas e Movimentos Espíritas; ( ) Instituto Educacional Dom Bosco ( ) Associação Beneficente das Senhoras de Entre Rios – ABSER. ( ) Sindicatos e/ou Associação dos Contabilistas
<b>11.1.1 Quais são os objetivos e o trabalho da instituição/entidade que você está vinculado?</b>

**11.2 Se governamental, qual o segmento que representa no COMDICA**

- Secretaria de Assistência Social  
 Secretaria de Saúde  
 Secretaria de Educação e Cultura  
 Secretaria de Esporte e Lazer  
 Secretaria de Finanças e Planejamento  
 Secretaria de Habitação e Urbanismo  
 Procuradoria Geral  
 Fundação Proteger

**12. Que outros espaços participativos você atuou ou atua, além deste conselho?**

- Outros conselhos  Conferências  Associação de Moradores  ONG  Cooperativa  
 Sindicatos  Partido Político  Outro, especifique: \_\_\_\_\_  
 Não sabe  Não respondeu

**RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL****13. O segmento representado acompanha as decisões do conselho?**

- Sempre  Na maioria das vezes  Em algumas - Como? \_\_\_\_\_  
 Nunca  Não sabe  Não respondeu

**14. Existe algum diálogo antes das reuniões ou conferências entres os segmentos que você representa?**

- Sempre  Na maioria das vezes  Em algumas - Como? \_\_\_\_\_  
 Nunca  Não sabe  Não respondeu

**15. Como avalia o potencial do segmento de influenciar nas decisões nesse Conselho? (Pode indicar mais de 1 opção)**

- O segmento é fundamental  O segmento influencia  O segmento não influencia  Não sabe  Não respondeu

**16. Como avalia a relação do conselho com o Executivo?**

- Excelente  Ótima  Boa  Regular  Ruim  Inexiste relação  Não sabe  
 Não respondeu

**17. O conselho tem acesso às informações do orçamento e da execução da política de atendimento a criança e o adolescente?**

- Sempre  Na maioria das vezes  Em algumas - Como? \_\_\_\_\_  
 Nunca  Não sabe  Não respondeu

**PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO****18. Com que frequência você vai às reuniões do Conselho?**

- Sempre  Na maioria das reuniões  Em algumas reuniões  Nunca participa  Não sabe  Não respondeu

**19. Com que frequência você participa das discussões no Conselho?**

- Sempre  Na maioria das reuniões  Em algumas reuniões  Nunca participa  Não sabe  Não respondeu

**20. Pra você quais são os 3 assuntos mais recorrentes nas deliberações do conselho?**

--	--	--

**21. Para você quais são as 3 demandas prioritárias para a área?**

--	--	--

**22. Você visualiza alguma mudança nas ações na área a partir da atuação do conselho?**  
 O Conselho é fundamental  O Conselho influencia  O Conselho não influencia  Não sabe  Não respondeu

**23. Como avalia o processo decisório no Conselho atualmente? (Pode indicar mais de 1 opção)**  
 O Conselho é autônomo  O Executivo centraliza as decisões  Outro segmento centraliza as decisões - Qual \_\_\_\_\_  Não sabe  Não respondeu

**24. Como avalia as capacitações internas que recebeu através do COMDICA?**  
 Foram suficientes para o exercício da função de conselheiro  
 Auxiliaram no desempenho da função, mas não foram suficientes  
 É a primeira capacitação que participa e por isso não pode avaliar  
 Não participou  
 Não foi oferta capacitação interna  
 Não sabe  
 Não respondeu

**25. Como avalia as conferências municipais para a área?**  
 As propostas constantes no relatório final foram discutidas amplamente no COMDICA e as ações implantadas  
 As propostas constantes no relatório final foram discutidas pelo COMDICA  
 As propostas constantes no relatório final não foram discutidas no COMDICA e nem as ações implantadas  
 Algumas das ações previstas no relatório final da conferência foram implantadas – Quais: \_\_\_\_\_  
 Não participou  
 Não sabe  
 Não respondeu

## **APÊNDICE B – ROTEIRO DA ENTREVISTA**

**CENTRO INTEGRADO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas**  
**Linha de Pesquisa: Estado, Direitos e Políticas Públicas**

**ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA**

Perguntas

1. No seu entendimento, qual é o papel do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente?
2. Sobre o segmento não governamental, como você avalia a presença, a pauta e o trabalho?
3. Sobre o segmento governamental como você avalia a presença, a pauta e o trabalho?
4. Quais são os fatores facilitadores e dificultadores da participação da sociedade civil nesse espaço?
5. Como divulgam as decisões para a comunidade e o segmento representado?
6. O que entende por controle social? (o segmento sociedade civil faz controle social nessa política?)





**APÊNDICE C – TABELA DE REGISTRO DE PRESENÇA DOS  
CONSELHEIROS EM REUNIÕES DO COMDICA**



		DATAS DAS REUNIÕES																																	
CONSELHEIRO		06.05.2009	03.06.2009	01.07.2009	05.08.2009	02.09.2009	23.09.2009	07.10.2009	14.11.2009	02.12.2009	24.01.2010	03.03.2010	07.04.2010	29.04.2010	05.05.2010	02.06.2010	07.06.2010*	07.07.2010	04.08.2010	11.08.2010	01.09.2010	27.09.2010	06.10.2010	13.11.2010	01.12.2010	09.02.2011	02.03.2011	24.03.2011	06.04.2011	04.05.2011	19.05.2011				
C1	07	1		1	1	1		1	1		1	1	1	1		1	1	1			1	1	1			1	1	REUNIÃO COMISSÃO					21		
C2	05	1	1			1	1	1	1		1	1				1	1	1			1			1	1		1			1	1	1			17
C3	05	1	1	1	1	1	1	1		1			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1			1	1	1			26
C4	05	1	1	1	1	1	1	1											1		1			1	1	1	1			1	1	1			15
C5	07	1	1	1		1	1				1			1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1			1	1	1			21
C6	05	1			1	1		1	1		1	1	1		1	1	1	1	1			1	1		1	1			1			1	1		19
C7	07	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			1	1	1	1	1	1						1	1	27
C8	03							1	1	1																								03	
		06	06	04	04	04	03	06	06	06	06	06	02	06	04	05	04	06	05	06	0	06	07	04								30			
																														REUNIÕES			5,0		

TABELA DE REGISTRO DE PRESENÇA DOS CONSELHEIROS DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL

Fonte: Atas e Registros de Presença

Organização: KOLODY, Andressa

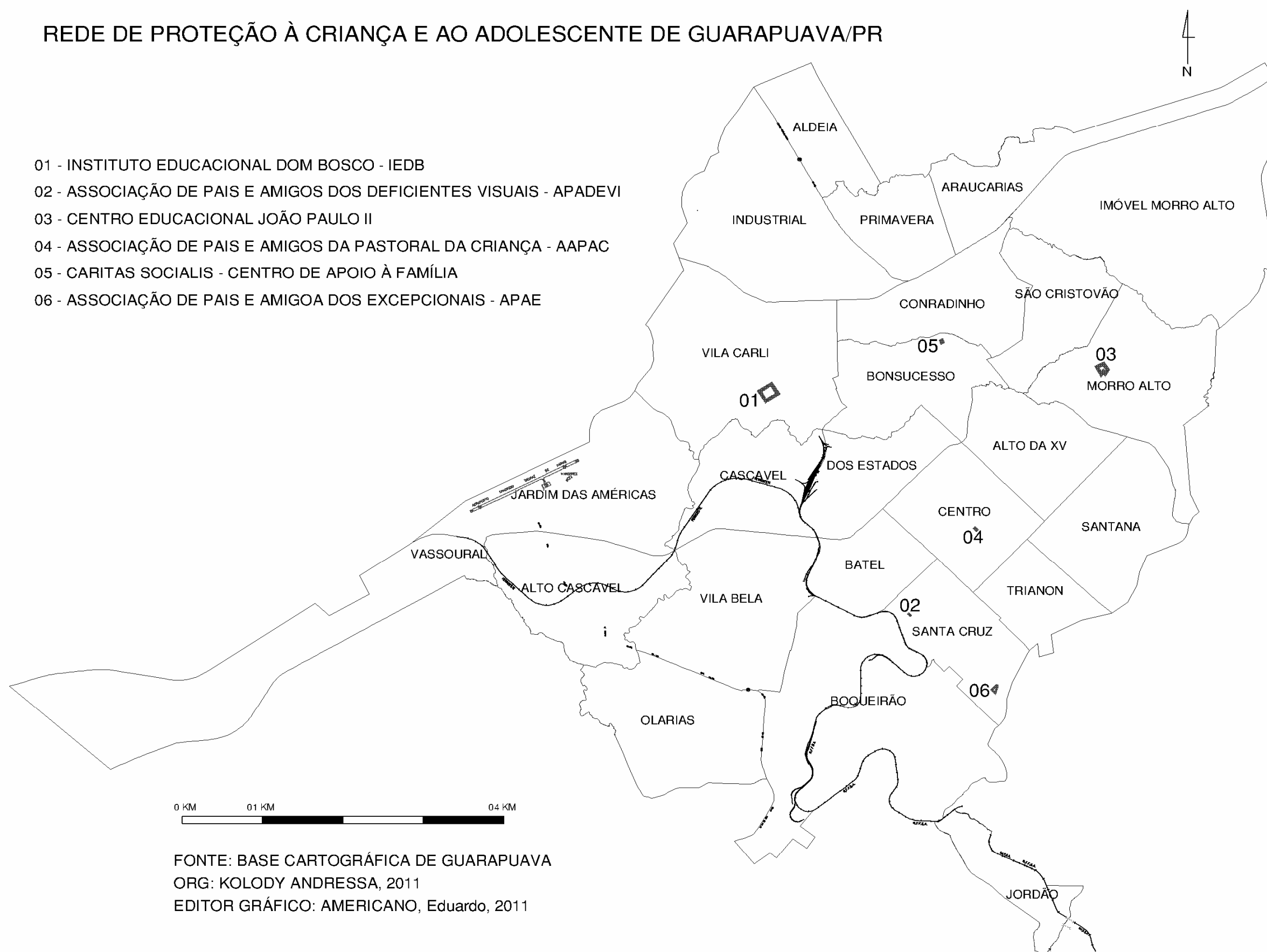


**APÊNDICE D – REDE DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE DE  
GUARAPUAVA**



## REDE DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE DE GUARAPUAVA/PR

- 01 - INSTITUTO EDUCACIONAL DOM BOSCO - IEDB
- 02 - ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS DEFICIENTES VISUAIS - APADEVI
- 03 - CENTRO EDUCACIONAL JOÃO PAULO II
- 04 - ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DA PASTORAL DA CRIANÇA - AAPAC
- 05 - CARITAS SOCIALIS - CENTRO DE APOIO À FAMÍLIA
- 06 - ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS - APAE



FONTE: BASE CARTOGRÁFICA DE GUARAPUAVA  
 ORG: KOLODY ANDRESSA, 2011  
 EDITOR GRÁFICO: AMERICANO, Eduardo, 2011





**APÊNDICE E – REDE DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE DE  
GUARAPUAVA – DISTRITO DE ENTRE RIOS**



## REDE DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE DE GUARAPUAVA/PR - DISTRITO ENTRE RIOS

