

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**Políticas Sociais de Atendimento à Infância e Juventude:
O caso da Fundação Abrinq**

Eric Ferdinando Passone

Orientador: Dr. José Roberto Rus Perez

Campinas
2007

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
CÉSAR LATTES
DESENVOLVIMENTO DE COLEÇÃO

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Políticas Sociais de Atendimento à Infância e Juventude:

O caso da Fundação Abrinq

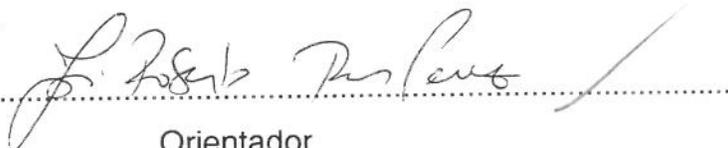
Autor: Eric Ferdinando Passone

Orientador: Dr. José Roberto Rus Perez

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida por Eric Ferdinando Passone e aprovada pela Comissão Julgadora.

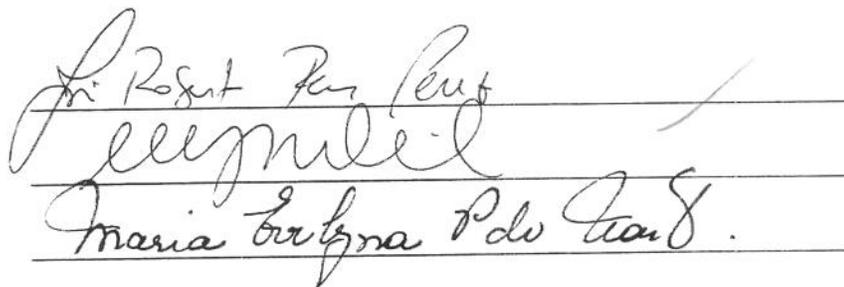
Data: 14/06/2007

Assinatura:.....



Orientador

COMISSÃO JULGADORA:



2007

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
CÉSAR LATTES
DESENVOLVIMENTO DE COLEÇÃO

UNIDADE BC © by Eric Ferdinando Passone, 2007.

Nº CHAMADA: _____

T/UNICAMP 2680

V. _____ EX. _____

TOMBO BCCL 74200

PROC 16.145-07

C _____ D X

PREÇO 11,00

DATA 19.9.9.07

BIB-ID 419235

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
da Faculdade de Educação/UNICAMP**

P268p Passone, Eric Ferdinando.
Políticas sociais de atendimento a infância e juventude : o caso da Fundação
Abrinq / Eric Ferdinando Passone. -- Campinas, SP: [s.n.], 2007.

Orientador : José Roberto Rus Perez.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade
de Educação.

1. Fundação Abrinq. 2. Políticas públicas. 3. Educação. 4. Democratização.
4. Assistência a menores. 5. Participação democrática. I. Rus Perez Jose
Roberto. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação.
III. Título.

07-097/BFE

Título em inglês: The social policy of infant-juvenile attendance : the case study of the Abrinq Foundation
Keywords: Abrinq Foundation ; Public politics ; Education; Democratization; Assistance the minors; Democratic
participation ^{Foundation}

Área de concentração: Políticas Sociais e Educação

Titulação: Mestre em Educação

Banca examinadora: Prof. Dr. José Roberto Rus Perez (Orientador)
Prof. Dr. Marco Aurélio Nogueira
Profa. Dra. Maria Evelynna Pompeu do Nascimento

Data da defesa: 14/06/2007

Programa de pós-graduação : Educação

e-mail : ericpassone@yahoo.com.br

RESUMO

Esta pesquisa situa-se no campo de análises de políticas públicas ao dedicar-se ao estudo da emergência de “novos” atores da sociedade civil no espaço público e no atendimento às políticas públicas de atendimento infanto-juvenil junto ao Estado.

O objetivo desse trabalho foi analisar a atuação da Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente na sua relação com o Estado e as políticas de atendimento infanto-juvenil no contexto brasileiro de desestabilização estatal.

Como resultados dessa pesquisa, podemos destacar a posição da Fundação Abrinq, enquanto ator social, como diferente de grupos e entidades sem fins lucrativos que atuam no chamado “terceiro setor” ou espaço público “não-estatal”. Enquanto nestes, há grupos e organizações que criticam a ineficiência do Estado, e colocam a supremacia do mercado e da sociedade civil como substitutos potenciais do Estado, a ação política da Fundação se caracteriza pela noção de diálogo, mobilização e participação inter e intra-institucionais, visando à capacitação estatal, o monitoramento de políticas públicas, o fortalecimento da gestão governamental, a qualificação do debate eleitoral sobre as políticas de atendimento da criança e do adolescente e o fortalecimento da sociedade civil.

PALAVRAS CHAVES

1) FUNDAÇÃO ABRINQ; 2) POLÍTICAS PÚBLICAS; 3) EDUCAÇÃO; 4) ASSISTÊNCIA A MENORES;
5) DEMOCRATIZAÇÃO; 6) PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

ABSTRACT

In the field of analyses of public politics, this research is situated and dedicated to the study about the emergence of new actors of the civil society in the public space and the attendance to the public politics of infant-juvenile with the state.

The object of this work was to analyze the performance of the Abrinq Foundation for the rights of child and adolescent in the relation with the state and the politics of infant-juvenile attendance in the Brazilian context of unstable state.

As results of this research, we can emphasize the position of the Abrinq Foundation, as a social actor that differs from groups and entities without lucrative interests acting in the so called "third sector" or "non-state" public space.

Meanwhile, there are groups and organizations that criticize the inefficiency of the State, putting the supremacy of the market and the civil society as potential substitutes of the State. The political action of the foundation, characterized by dialogue, mobilization, participation inter-institutional, that is aiming at qualification of the state, the monitoring of public politics, the reinforcement of the governmental management, the qualification of the electoral debate about the attendance policy for child, adolescent and the reinforcement of the civil society.

KEYWORDS

1) FOUNDATION ABRINQ; 2) PUBLIC POLITICS; 3) EDUCATION; 4) ASSISTANCE THE MINORS
5) DEMOCRATIZATION; 6) DEMOCRATIC PARTICIPATION

Agradecimentos

Eu simplesmente agradeço à minha família, amigos, professores e colaboradores que, diretamente ou indiretamente, influenciaram no decorrer desse trabalho. Ao professor e doutor José Roberto Rus Perez, pela honestidade intelectual, seriedade e amizade revelada no cotidiano desses dois anos e dois meses de pesquisa. Aos professores e doutores Evelina Dagnino, Luis Enrique Aguilar, Maria Evelynna Pompeu do Nascimento, Marcos Aurélio Nogueira e Raquel Meneguelo pela disposição e colaboração dignas desses intelectuais.

Agradeço, também, Abgail Silvestre Torres, coordenadora dos programas de proteção integral da Fundação Abrinq, pela gentileza de nos receber e pelos esclarecimentos prestados ao processo de pesquisa.

Por fim, agradeço minha amiga e companheira Keiko Kanai pelas horas de debate e discussão sobre assuntos afins e outras artes a mais.

Sumário

RESUMO.....	v
ABSTRACT.....	v
Agradecimentos	vii
LISTA DE QUADROS, GRÁFICOS E FIGURAS.....	xi
LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES.....	xiii
Introdução.....	1
Capítulo 1 – Breve contextualização histórica do atendimento infanto-juvenil no Brasil...5	
1.1 – Primeiros passos: marcos legais e normatizações (1830 a 1930).....	9
1.2 – O Autoritarismo Populista e o Serviço de Assistência ao Menor (1930 a 1945).....	19
1.3 – A Democracia Populista e a Manutenção do Aparato Legal (1945 a 1964).....	27
1.4 – Ditadura Militar, FUNABEM e instituição do Código de Menores (1964 a 1985)..	35
1.5 – Redemocratização e o Estatuto da Criança e do Adolescente (após 1985).....	41
Capítulo 2 – Neoliberalismo e Políticas Sociais	63
Capítulo 3 – Espaço público “não-estatal” e os “novos” atores no cenário das políticas sociais no Brasil.....	89
Capítulo 4 – Estudo de caso: Fundação Abrinq pelos direitos das crianças e dos adolescentes	107
4.1 – Emergência, percurso e inovação: a entrada em cena da Fundação Abrinq	107
4.2 – A Fundação Abrinq como novo ator no espaço público não-estatal.....	117
Conclusão	145
Referências Bibliográficas.....	153
Anexos	167

LISTA DE QUADROS, GRÁFICOS E FIGURAS

Quadro 01	Marcos Legais referentes ao atendimento Infanto-Juvenil (1830 a 1930)	17
Quadro 02	Marcos Legais referentes ao atendimento Infanto-Juvenil (1930 a 1945)	24
Quadro 03	Marcos Legais referentes ao atendimento Infanto-Juvenil (1945 a 1964)	29
Quadro 04	Marcos Legais referentes ao atendimento Infanto-Juvenil (1964 a 1985)	35
Quadro 05	Marcos Legais referentes ao atendimento Infanto-Juvenil, após 1985	44
Figura 01	Organograma Jurídico e Operacional da Política Nacional de Atendimento Infanto-Juvenil – Sistema de Garantia de Direitos	57
Quadro 06	Estrutura da Reforma Administrativa do Estado (1995)	74
Quadro 07	Novos modelos jurídicos e institucionais para provisão de serviços de relevância pública na década de 1990.....	76
Quadro 08	Atividades reconhecidas como de Interesse Público das OSCIPs.....	77
Gráfico 01	Percentual de Municípios que possuem Conselhos de Políticas – Brasil 2001.	93
Quadro 09	Áreas de atuação da Fundação Abrinq	115
Quadro 10	Inter-relação dos programas e projetos da Fundação Abrinq	117
Figura 02	Inter-relações institucionais da Fundação Abrinq – 2006.....	130

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ABIA	Associação Brasileira Interdisciplinar da Aids
ABMP	Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude
ABRINQ	Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos
ASA	Ação Social Arquidiocesana
ANDI	Agência de Notícias dos Direitos da Infância
AVSI	Associação de Voluntários para o Serviço Internacional
BIRD	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CBIA	Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência
CEAS	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
CEFF	Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos
CEPIA	Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação
CENPEC	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CLS	Comissão Local de Saúde
CLT	Consolidação das Leis de Trabalho
CMDCA	Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente
CMTS	Comissão Temática de Medidas Socioeducativas
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNJ	Conselho Nacional da Juventude
CNPG	Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CONDECA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CREN	Centro de Recuperação e Educação Nutricional
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CT	Conselho Tutelar
DCA	Departamento da Criança e do Adolescente
DNCR	Departamento Nacional da Criança
DNSP	Departamento Nacional de Saúde Pública
DNT	Departamento Nacional do Trabalho
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ESG	Escola Superior de Guerra
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
FNDC	Fundo Nacional de Defesa da Criança
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

FUNDEF	Fundo e Plano de Desenvol. do Ens. Fundamental e de Valorização do Magistério
GAPA	Grupo de Apoio à Prevenção à Aids
GIFE	Grupo de Institutos Fundações e Empresas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRAD	Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento
IINCA	Instituto Interamericano da Criança e do Adolescente
ILANUD	Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente
INAM	Instituto Nacional de Serviço Social
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDBE	Leis Diretrizes de Base da Educação
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar
LOS	Lei Orgânica da Saúde
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MP	Ministério Público
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
OECD	Organização Européia para o Comércio e o Desenvolvimento
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMEPE	Organização Mundial para Educação Pré-Escolar
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEA	População Economicamente Ativa
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFL	Partido da Frente Liberal
PLANFOR	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PIB	Produto Interno Bruto
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNBEM	Política Nacional de Bem-Estar do Menor
PNCFC	Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PNUD	Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas
PRB	Partido Republicano Brasileiro PSOL – Partido Socialista e Liberdade
PRONAF	Programa Nacional de Agricultura Familiar

PRONAM	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PSL	Partido Social Liberal
PSDB	Partido da Sócia Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
REDINFA	Rede Interamericana de Informação sobre Infância, Adolescência e Família
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SAPS	Serviço de Alimentação e Previdência Social
SBP	Sociedade Brasileira de Pediatria
SEAC	Secretaria Especial de Ação Comunitária
SEADES	Secretaria Estadual de Assistência e Desenvol. Social do Estado de São Paulo
SEDH	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Sócio-Educativo
SINAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SIPIA	Sistema de Informação para a Infância e Adolescência
SBPC	Sociedade Brasileira de Pesquisa e Ciência
SPDCA	Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SUS	Sistema Unificado de Saúde
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura UNICEF – Fundo das Nações Unidas da Infância

Introdução

Esta pesquisa situa-se no campo de análises de políticas públicas ao dedicar-se ao estudo de diferentes atores na arena das políticas sociais. Não se trata aqui de estudo tradicional de formulação, implementação ou avaliação de políticas públicas, mas sim de um estudo sobre a emergência de “novos” setores da sociedade civil, no que diz respeito às políticas públicas de atendimento infanto-juvenil junto ao Estado a partir do ator escolhido.

O objetivo desse trabalho, de forma mais específica, foi analisar a atuação da Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente na sua relação com o Estado e as políticas de atendimento infanto-juvenil, no contexto brasileiro. No âmbito das políticas de atendimento à infância e adolescência, objeto deste projeto, a Fundação Abrinq apresenta-se, de forma distinta, como protagonista no cenário das políticas sociais de atendimento infanto-juvenil, propondo às prefeituras, que, em conjunto com a sociedade, debatam e discutam questões que atravessam a realidade da infância e juventude, bem como, elaborem políticas públicas apropriadas para garantir a efetivação dos direitos constitucionais e estatutários. Consiste, entre suas propostas de atuação, a construção de instrumentos que permitam aos decisores das políticas públicas planejar, executar e avaliar a sua própria gestão numa perspectiva de consolidação e avanço dos direitos e políticas de atendimento infanto-juvenil e, a chamada da sociedade civil, participação e monitoramento na elaboração e implementação, tanto de políticas públicas para a demanda, quanto no acompanhamento do processo orçamentário e sua execução.

Como objeto de estudos e reflexões, a Fundação Abrinq aparece em alguns trabalhos que abordam as temáticas da filantropia empresarial e organizações sem fins lucrativos. Entre os autores preocupados com o tema encontramos: filantropia empresarial (Silva, 1996; Paoli, 2002); responsabilidade social e direitos sociais (Paoli, 2002); análise sobre a metodologia de avaliação de projetos (Pogoda, et al., 2003); e, sobre a capacidade de transformação social do instrumento simbólico de conscientização e mobilização empresarial pela eliminação do trabalho infantil: o selo “Empresa amiga da criança” (Falconer, 2000).

Nesse sentido, a presente pesquisa justifica-se por diversas razões, considerando sua relevância no cenário nacional/internacional e sua relação estratégica no que concerne ao binômio Estado-sociedade na disseminação de programas e na influência de políticas públicas, bem como, possibilita à compreensão da emergência de novos atores no cenário das políticas

sociais, e de criarem um espaço público qualitativamente engajado na construção democrática do país. De modo ilustrativo, o trabalho demonstra algumas possibilidades de relações entre o Estado e os “novos” atores sociais que prestam atendimento às políticas sociais. Tais relações podem se apresentar, tanto em complementaridade (co-gestor nas estruturas de poder e de decisão do Estado, ou em redes de execução e prestação de serviços públicos não “estatais”), quanto no controle público, ou prestação de contas e, até mesmo, de modo contrário, em conflito com o Estado.

Para a presente proposta, realizamos: análise da legislação federal, buscando identificar os principais marcos normativos das políticas de atendimento à infância e juventude, no período que corresponde entre 1830 a 2006; análise de documentos e textos oficiais da Fundação Abrinq, compreendendo o período entre 2005 e 2006; análise de periódicos, artigos, *sites*, boletins eletrônicos e imprensa, relacionados ao objeto de estudo; pesquisa bibliográfica sobre os temas abordados. É relevante considerar que contamos com esclarecimentos da coordenação dos “Programas de Proteção Integral dos Direitos” da Fundação. Esse contato ou entrevista não teve por escopo a análise do discurso ou da representação social do grupo em estudo.

O desenho da investigação orientou-se por dois grandes eixos de análises: fundamentação teórico-conceitual e estudo de caso da Fundação Abrinq. O primeiro tratou da fundamentação teórico-conceitual, que analisou historicamente as políticas de atendimento infanto-juvenil no Brasil, e através do qual, apresentamos os principais períodos históricos da constituição do Estado de Bem-Estar brasileiro, destacando como principal característica o papel centralizador do Estado no processo de criação, formulação e implementação do sistema de Bem-Estar Social. O segundo eixo tratou da análise da Fundação Abrinq, objetivando conhecer seu histórico, seu espaço de atuação, objetivos, programas, além de focalizar seu papel na inter e intra-relação com o Estado e com as políticas de atendimento infanto-juvenil, bem como, contextualizar a Fundação, por intermédio de estudos e pesquisas anteriores.

A pesquisa seguiu as seguintes questões norteadoras:

- A possibilidade de articulação entre as dimensões estatais e privadas com capacidade de intervenção no espaço público e com ações destinadas ao desenvolvimento social e econômico dos cidadãos;
- O debate sobre a atuação de novos atores sociais no cenário de atendimento as políticas sociais tem representado a importante função de iluminar o caráter heterogêneo da

sociedade civil, enquanto espaço de disputas de interesses, principalmente em relação ao Estado e as políticas públicas, assim como, reforçar a possibilidade de redefinição dos limites entre o público e o privado e, com ele, a estruturação da esfera pública e da qualidade democrática desta;

- Os riscos de ações oriundas da sociedade civil e da iniciativa privada de deslocarem a noção de direitos pessoais e coletivos, recentemente instituídos através do reordenamento democrático e do Estado de Direitos, para relações sociais mediadas pela noção de benevolência, caridade etc., reforçando as relações paternalistas, clientelistas e repressivas;

- A possibilidade de a Fundação Abrinq representar uma nova cultura política, organizacional e relacional entre a interdependência do binômio Estado-sociedade: revitalizando a noção de participação, espaço público, co-gestão, responsabilidades individuais e coletivas etc.; superando de forma gradual e propositiva os projetos políticos unilaterais, seja via mercado, sociedade civil ou Estado; buscando constituir parâmetros para a gradual articulação de interesses, que requer o mundo democrático, em torno de um processo renovado de implementação de políticas que potencialize a transformação social e a participação cidadã.

Este texto está organizado em quatro capítulos e uma conclusão. O primeiro capítulo do texto retrata antecedentes dos tratamentos oferecidos às crianças e jovens no Brasil. Na seqüência são apresentadas as principais mudanças ocorridas entre os séculos XIX e XX, como por exemplo, a criação do Departamento de Saúde e Educação e a formulação do primeiro Código Penal, voltado especificamente para os jovens, no início da República. O item *O Autoritarismo Populista* (1930 a 1945) - apresenta a emergência do Serviço de Apoio ao Menor – SAM, entidade de educação-contenção infanto-juvenil; concomitantemente, a introdução e desenvolvimento de políticas sociais específicas, principalmente na área da assistência do trabalhador e da família, sob o período político autoritário e populista. Na seqüência é abordada a expansão das políticas sociais, sob a *democracia populista* (1945 a 1964), período também caracterizado pelo fracasso do SAM; posteriormente, apresentaremos os principais eixos legislativos, como o Código de Menores de 1979, e os conflitos do *período ditatorial* (1964 a 1985). Finalmente são situadas as transformações legais voltadas à infância e juventude, na *redemocratização política da sociedade brasileira*, até os dias atuais, percurso que representou a consolidação da sociedade civil, em torno da luta por direitos políticos, civis e sociais, e a emergência da Fundação Abrinq pelos direitos das crianças e dos adolescentes, na década de 1990.

Esse extenso recorte histórico demonstra o processo de instituição da infância e do “menor” enquanto *objetos* dos arcabouços jurídicos, legislativos, assistenciais e higienistas do início da República e, que passariam, no final do século XX, a condição de *sujeitos* de direitos, no intuito de se redimensionar a concepção nos âmbitos teórico, jurídico e técnico do atendimento à infância e juventude no país.

No segundo capítulo apresentamos a fundamentação-teórica para compreensão do contexto de transformações (político, econômico e cultural) no mundo capitalista e democrático, aprofundando o debate sobre neoliberalismo global e, mais especificamente, no continente latino-americano e seus efeitos sobre as políticas sociais, assim como, sobre os processos de democratização e participação na sociedade brasileira, no final da década de 1980 e década de 1990, cujo processo de modernização administrativa do Estado foi emparelhado com o campo discursivo da destabilização estatal e institucional, oriundo do embate neoliberal.

A emergência de “novos” atores no cenário das políticas sociais e no processo de democratização do Estado-sociedade brasileiro é discutida no terceiro capítulo. Para tanto, tornou-se imprescindível apresentarmos e problematizarmos a noção de espaço público, no qual há, atualmente, um papel decisivo de garantir a partilha do poder político, ou enfrentamos, na realidade, o risco de incorrer novamente no erro de fomentar ações que privilegiam um “Estado sem sociedade civil”, ou uma “sociedade civil sem Estado”, caso esse espaço não seja compartilhado e debatido em benefício do bem comum, e em benefício do aprofundamento da construção democrática do Estado.

Finalmente, o quarto capítulo corresponde à análise de caso da Fundação Abrinq, com base nos estudos anteriores que envolveram nosso objeto, no histórico oficial da emergência da Fundação, nas suas propostas, seus objetivos, seus programas etc. Pode-se dizer que a atuação da Fundação Abrinq não redunde na substituição do Estado, mas visa sensibilizá-lo para assumir responsabilidades e a construção de ações de cooperação e complementaridade junto às prefeituras, estados e governo federal que, de algum modo, pactuaram com seus programas.

Capítulo 1 – Breve contextualização histórica do atendimento infanto-juvenil no Brasil

Considerando importante a relação passado-presente para a compreensão do problema na atualidade, o recorte histórico proposto para o presente trabalho resgata o significado ou representação social da infância, na passagem do período monárquico para o republicano, e os principais marcos jurídicos de constituição do aparato de bem-estar infantil no país, ao longo do século XX. Busca-se através dele estabelecer uma cronologia que aponte as principais mudanças ocorridas até o surgimento do *Estatuto da Criança e do Adolescente* – ECA, tendo como prioridade a sistematização das ações de âmbito nacional, ou seja, a legislação federal, a par das ações estaduais e municipais que, em grande medida, foram se constituindo e multiplicando ao longo do período.

De forma sucinta, serão indicados, no capítulo, os antecedentes relacionados aos tratamentos oferecidos aos jovens no Brasil e, posteriormente, a formulação do primeiro Código Penal, no início da República. No período consagrado, historicamente, como *autoritarismo populista* (1930-1845), apresentaremos a emergência do Serviço de Assistência ao Menor – SAM, entidade de contenção-repressão infanto-juvenil. Na seqüência trataremos da expansão centralizada das políticas sociais sob a *democracia populista* (1945 a 1964), período também caracterizado pelo fracasso do SAM e, subseqüentemente, a emergência da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor – FUNABEM, no *período ditatorial* (1964 a 1985), presença assombrosa que, incessantemente, nos interroga sobre a realidade das políticas de atendimento à juventude na atualidade. Por fim, situaremos as transformações legais voltadas à infância e juventude na democratização política da sociedade brasileira até os dias atuais, tendo como marco legal a conquista do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).

Paralelamente, neste capítulo busca-se apresentar a constituição do aparato do Estado de Bem-estar no país, de forma a situar sua emergência no contexto mais amplo de transformações históricas do país, que envolvem as políticas sociais ou políticas públicas.

Como sabemos, até os anos 1990 muitos propalavam a inexistência de um *Welfare States* brasileiro, devido sua insuficiência frente ao abismo sócio-cultural e econômico existente na sociedade, ou mesmo pelo frágil reconhecimento dos direitos civis, políticos e sociais de nossa cultura política “republicana”. De fato, estudos realizados no campo das políticas sociais no Brasil, até os anos 90, indicam o “arcabouço social” como um instrumento de controle e

legitimação da ordem política e social (Draibe, 1995, Faleiros, 1995; Nepp, 1991). Atualmente, porém, a institucionalização do Estado de Bem-estar social no Brasil é um fato inegável, assim como as disputas políticas entre grupos de interesses sobre o orçamento do gasto social, seu modelo de financiamento e sua forma de operacionalização. Sendo essas as variáveis centrais que compõem os debates sobre as políticas sociais no país.

Segundo King (1988), as linhas gerais, para uma explicação integral da origem do Estado de bem-estar moderno, se sustentam em quatro grupos de fatores causais e/ou padrões explicativos. O primeiro se caracteriza pela explicação causal simples de desenvolvimento da economia e da industrialização, sendo a necessidade de bem-estar social o resultado lógico para legitimar a reprodução da sociedade e do modelo capitalista; o segundo grupo explora a difusão de valores liberais, como o avanço da democracia, do mercado, do reconhecimento dos direitos favoráveis a um Estado de bem-estar que complementa o modo de produção das sociedades modernas; um terceiro grupo argumenta que a causa primária seria a mobilização da força trabalhadora para articular demandas por direitos e bem-estar; e, por último, a expansão do Estado de bem-estar se explicaria pelos interesses dos funcionários públicos do Estado em resguardar sua área de atuação. Para Orloff e Skocpol (1984), os dois primeiros grupos causais relacionam-se com a consolidação inicial das políticas do *welfare state*, enquanto os dois últimos relacionam-se à sua subsequente expansão.

De modo diverso, há autores que postularam o *Welfare State* como resultado de uma ampliação progressiva de direitos, sendo os condicionantes da emergência e desenvolvimento do Estado de bem-estar preponderantemente de ordem política. O trabalho de T. H. Marshall (1967), "*Cidadania e Classe Social*", que expressa tal vertente, considera que o surgimento das políticas igualitárias do século XX se deu em função da ampliação progressiva dos direitos civis, no século XVIII; dos direitos políticos, no século XIX; e, dos direitos sociais, no século XX.

Para ele, a noção de cidadania compreende três tipos de direitos: os direitos civis (relacionados aos direitos necessários à liberdade individual, o que compreende inclusive direitos no campo das relações de trabalho); os direitos políticos (relacionados ao direito de participação no exercício do poder político); e, finalmente, os direitos sociais (relacionados à participação na riqueza socialmente produzida) (Arretche, 1995: 20).

Nas sociedades industriais, tais direitos evoluíram de acordo com a cultura política dominante, e com os níveis de mobilização e organização social, fatos esses que explicam as diferenças no desenvolvimento dos direitos que compõem a noção de cidadania entre os distintos

países. Pode-se dizer que o processo de constituição dos direitos da cidadania brasileira ocorreu de forma “invertida”, ou seja, a constituição dos direitos sociais foi anterior à conquista dos direitos civis e políticos, em relação à análise proposta por Marshall, implicando na formação de um tipo especial de cidadania, na qual a relação entre indivíduo e o Estado era caracterizada pela negociação direta entre ambos, sem passar por mecanismos de representação política e democrática (Carvalho, 2007).

Historicamente, esse processo foi caracterizado pela cultura política do patrimonialismo¹ e pelo excesso de poder executivo em detrimento do poder legislativo e do judiciário, gerando uma relação Estado-sociedade que sobre valorizou o executivo e, assim, o representou ora como o todo poderoso, que reprime e cobra imposto, ora como um distribuidor paternal de benefícios, empregos e favores.

Nos estudos de políticas sociais no Brasil, sabe-se que é lugar comum dizer que, entre o período de 1930 e 1980, ocorreu à introdução, expansão e consolidação institucional-jurídica dos mecanismos de garantia social e substituição de renda, como a previdência social e a assistência; a construção de uma rede de ensino básico e científico; a política de atenção à saúde e a política habitacional etc.

Pode-se dizer que o desenvolvimento e consolidação do sistema brasileiro de proteção social foram marcados por um tipo específico de Estado de Bem-Estar, cujo funcionamento se caracterizou pelo tipo “meritocrático-particularista” e/ou “modelo conservador” (Draibe, 1995: 201), segundo a classificação-tipologia de Titmuss e Esping-Anderson, respectivamente, diferente tanto de um modelo *residual* ou *liberal* quanto de um padrão *institucional-redistributivista* ou *social-democrata*.

Tipos meritocráticos agem como mecanismos de estratificação social à medida que definem políticas específicas para grupos sociais diferentes. Neles, um dos critérios de elegibilidade é a participação do indivíduo na construção do sistema. Diferentemente de um tipo residual puro, no qual a capacidade de satisfazer às necessidades por meio dos recursos oferecidos pelo mercado

¹ Expressão cunhada pelo jurista Raymundo FAORO, no título de seu livro *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro* (2001), obra que Faoro desvela os interesses privados na formação do poder político brasileiro como fatídica herança do colonialismo e do patrimonialismo imperial, o domínio do poder político sob a predominância do fator econômico e dos interesses privados. Os donos do poder ou o patronato político brasileiro representavam as elites regionais dominantes, cujos poderes econômicos se apropriavam dos sistemas políticos. O patrimonialismo era garantido culturalmente pela “cordialidade” das relações de clientelismo e pelo violento sistema do “voto do cabresto”, característico nas disputas eleitorais da República Velha. A proclamação da República em 1899 pouco alterou a representatividade política, econômica das oligarquias latifundiárias. Contrariamente, permitiu a perpetuação das desigualdades de oportunidades e, conseqüentemente, desigualdades políticas, econômicas e culturais. O patrimonialismo se expressa na cultura política brasileira, como influência do poder econômico na determinação eleitoral, e principalmente, na indissociabilidade entre a *res pública* e a *res privada*.

coloca o indivíduo em uma situação “emergencial” e, portanto, merecedor dos serviços sociais; o tipo meritocráticos exige para elegibilidade, além da condição (relativa) de “resíduo”, o pertencimento a determinado grupo (como a uma corporação, associação ou forma de inserção no mercado de trabalho) que contribui diretamente para a sustentação das políticas. Logo, como a seguridade não é estendida indiscriminadamente a todos os indivíduos de uma sociedade, os tipos meritocráticos são também particularistas. Tipos meritocráticos-particularistas tendem, no limite, a reforçar as desigualdades preexistentes, tendo-se em vista que indivíduos com maior dificuldade para satisfazer a suas necessidades são também indivíduos com menor capacidade para contribuir para o sistema de seguridade (Medeiros, 2001)

Isso significa que o sistema de proteção brasileiro foi fortemente marcado pelo corporativismo e por esquemas de estratificação ocupacional, cujas diferenças de *status* social na distribuição das contribuições e benefícios estariam submetidas ao objetivo político de consolidar divisões no interior da classe trabalhadora. Esse modelo favoreceu um ativo intervencionismo estatal, destinado a promover lealdade e subordinação ao Estado (Arretche, 1995: 28).

De fato, o desenvolvimento do arcabouço de proteção social manteve estreitas relações com os períodos autoritários (Estado Novo e o Regime Militar), limitando, assim, a capacidade de os movimentos de trabalhadores e partidos de esquerda influenciarem positivamente na sistematização de programas sociais. Isto não quer dizer que a capacidade de organização das classes trabalhadoras não tivesse sua importância na subsequente incorporação gradativa de demais segmentos sociais ao sistema de direitos, mas enfatizar-se-á que os três maiores momentos de transformações institucionais e produção de legislação estiveram associados às três profundas alterações que o Estado brasileiro passou no século XX, a saber, em 1930, em 1964 e em 1985/1988 (Carvalho, 2004; Nepp, 1991).

1.1 – Primeiros passos: marcos legais e normatizações (1830 a 1930)

No Brasil e no mundo, as concepções teóricas e ações institucionais e sociais voltadas à infância e adolescência sempre foram conflituosas. Embasam-se nas, historicamente, "visões de mundo", de homem e sociedade que representam, por um lado, àqueles que privilegiam ações de repressão e punição, por outro, os que privilegiam a educação e a assistência, pautando-se por estratégias que conferem direitos de cidadania e direitos específicos à infância e adolescência (Faleiros, 1995; Pilotti e Rizzini, 1995; Nascimento, 2001; Rizzini, 1997 e 2000). Há estudos históricos que debatem e denunciam as práticas impiedosas contra a criança no Brasil, que passam desde o “adestramento físico e mental impostos às crianças indígenas pelos jesuítas, passando pela discriminação racial na adoção dos “enfeitados” na época colonial, pelo infanticídio disfarçado pela Roda dos Expostos, pelo trabalho quase forçado e sem proteção de crianças no mundo fabril...” (Pilotti e Rizzini, 1995; Rizzini, 1997 e 2000).

Considerando-se que, no Brasil de 1830, vigoravam as ordenações advindas do Reino de Portugal, as quais determinavam severas punições aos *infantes*, semelhantes as que eram destinadas aos adultos²; e que, até o final do século XIX, não estava instituído no Brasil um arcabouço normativo que representasse a prevalência da educação sobre a punição; poder-se-ia argumentar que, o Código Criminal de 1830 do Brasil Império, representou um avanço em relação às antigas ordenações coloniais, estabelecendo, basicamente, a infância como momento crucial para o resto da vida do indivíduo e a responsabilidade penal para jovens a partir dos 14 anos, salvo o fato de que, “se provar que os menores de quatorze annos, que tiverem commettido crimes, obraram com discernimento, deverão ser recolhidos às Casas de Correção, pelo tempo que o Juiz parecer, com tanto que o recolhimento não exceda a idade de dezasete annos [Lei de 16 de Dezembro de 1830, p. 144]” (Rizzini, 2000:10).

O debate entre juristas e legisladores sobre a prevalência da educação sobre a punição entra em cena no Brasil no final do século XIX, momento em que surge o primeiro Código Penal da República, em 1890. No entanto, cabe salientar que o mesmo representou um retrocesso

² É relevante se considerar que o discernimento pela idade, para efeito de julgamento, era expresso no direito romano, em que o “*infans*” era equivalente ao louco, ou “*furiosus*”, significando privado de palavra. O que bem caracteriza a situação desse estrato social como efetivamente privado de palavra. Cf., Irene RIZZINI, A criança e a Lei no Brasil, p.97.

comparado ao Código Criminal do Império, uma vez que, rebaixou a idade penal de 14 anos para 8 anos.

Ao longo dos séculos XVIII e XIX, observar-se na literatura ligada à área o deslocamento de poder e domínio da Igreja³, combinada com os setores privados e públicos, para o domínio do Estado, o qual passaria a regulamentar e subsidiar ações da “causa da infância”.

A partir da segunda metade do século XIX, o período conhecido como “Rodas dos Expostos”⁴ passaria a ser alvo de críticas da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro. O declínio desse modelo aconteceria a partir do advento da pediatria no país, possibilitando espaço às ações de entes privados, com caráter filantrópico, marcadamente influenciados pelo movimento positivista e higienista que se delineavam no cenário internacional da época.

Entre as principais críticas dos médicos e higienistas estavam os fatos de que esse modelo “constituía um atentado à moralidade ao incentivar uniões ilícitas, que resultavam em filhos ilegítimos, anonimamente abandonados nas Rodas”; representava o incentivo à irresponsabilidade individual e social; além do elevado índice de mortalidade infantil destes asilos-abrigos (mais de 80%), sendo considerados e retratados como perversos mecanismos de infanticídio. Suas críticas, também, incidiam, sobre modelos asilares e falta de serviços públicos para a população em geral (Rizzini, 1997:181).

A Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, nesse mesmo período, engajou-se nos movimentos higienistas, propagando seus ideais a partir da segunda metade do século XIX e início do século XX na tentativa de superar a concepção herdada da cultura cristã européia. Esses movimentos lutavam por uma concepção científico-racional do mundo e da sociedade, a partir da qual se marcaria uma percepção de infância, em que a criança deveria ser protegida, educada e

3 Faz-se pertinente ressaltar que por muito tempo a Igreja Católica possuiu o monopólio das ações, tanto educacionais como caritativas, voltadas à população infante-juvenil. Nas primeiras décadas do Brasil Império as legislações que faziam menções à infância se articulavam em torno da preocupação com o “recolhimento de crianças órfãs e expostas” (Rizzini, 1997: 11). As ações dirigidas por iniciativa religiosa e caritativa recebiam apoio financeiro do governo, além das doações de entes privados da sociedade. As congregações religiosas possuíam uma longa tradição de assistência à infância desvalida, sendo que, a internação de crianças menores de 12 anos em asilos e a prática de formação orientada para o trabalho de baixa qualificação, constituíam-se suas principais metodologias pedagógicas.

4 Essa estratégia era oriunda da Idade Média, que vigorou em países da Europa até o século XX. No Brasil, o período caracterizado pelo desenvolvimento das “Rodas dos Expostos” foi liderado pela Santa Casa de Misericórdia. Segundos os pesquisadores, a primeira Casa dos Expostos teria sido fundada em 1726, na Bahia e, em 1738, no Rio de Janeiro. Estas casas eram conhecidas como “roda dos expostos”, devido a uma “espécie de roleta na qual a criança era depositada e penetrava na instituição sem que se identificasse quem a conduzira até o local”. É interessante assinalar, por intermédio da literatura, que somente mais tarde, em 1775, a regulamentação do recolhimento de crianças abandonadas na sociedade seria aprovada (Faleiros, 1995; Rizzini, 1997 e 2000).

contida, uma vez que se depositava nela a esperança de “civilizar” o país. Para Rizzini (1997), os trabalhos do médico Moncorvo Filho⁵ datam do final do século XIX, mais especificamente, a partir de 1876, o advento da pediatria e o cultivo da especialidade (puerilcultura) no Brasil.

No início da República, entretanto, as questões de saúde pública eram tratadas pelas autoridades locais, não havendo por parte do governo central um programa de ação, no sentido de atendê-las. A atuação do Estado restringia-se a situações emergenciais, como a epidemias em centros urbanos.

Esse momento corresponde ao fim da escravidão, com a criação da Lei do Ventre Livre em 1871 e a Abolição da Escravatura em 1888. Na mesma época, a Ação Social Arquidiocesana - ASA, organizava diferentes tipos de ação, com o objetivo de prestar assistência aos desvalidos e desamparados da época, circunstância marcada pela multiplicação de orfanatos, associações de recuperação, internatos, enfim, uma série de serviços orientados por uma visão assistencialista e executados de forma abnegada por voluntários, associações e irmandades (Faleiros, 1995; Rizzini, 1997).

O mesmo momento retrata, também, a passagem do Brasil Império à República, assim como, a passagem da sociedade escravocrata à organização da sociedade de trabalhadores, vinculado ao despertar do sentimento de nacionalidade e ao início da industrialização do país, sem, no entanto, a sociedade alterar os donos do poder da estrutura política e econômica brasileira (Pilotti e Rizzini, 1995). Tal processo culminou na institucionalização de um sistema de assistência-médica intrincado com o sistema jurídico, cuja proeminência da pobreza e revolta social na República Velha, sobrepujaria qualquer aspiração ou projeto provedor de condições materiais e culturais à “formação de futuros cidadãos”.

A análise da proposta de proteção à infância tendo em vista a defesa da sociedade, revela que o discurso da educação/reeducação, a despeito da magnanimidade de muitos dos nossos reformadores, longe de constituir apenas um gesto de humanidade, na verdade, serviu de obstáculo à formação de uma consciência mais ampla de cidadania no país. Salientava-se que a

5 O médico e filantropo Arthur Moncorvo Filho foi um dos homens mais ativos da época, na propagação dos ideais higienistas e do interesse geral pela criança como fator social. Foi fundador do Instituto de Proteção e Assistência à Infância (1891), lutando por constituir um modelo assistencial à infância. Durante sua carreira médica, que teve início em 1880, ele publicou, aproximadamente, 400 obras em defesa da infância. Crítico ao descaso das autoridades governamentais na atenção oferecida às crianças brasileiras, o filantropo esperava instaurar um modelo institucionais de assistência à infância, através do qual, o governo pudesse criar um sistema nacional centralizado de proteção e atendimento infanto-juvenil. Cito trecho de estudo: “Moncorvo Filho denunciava de forma contundente o descaso do país em relação ao estado de pobreza em que vivia a população, demonstrando seus efeitos maléficos sobre a infância – nunca deixando de apontar que, ao afetarem a criança, comprometiam o futuro da nação” (Rizzini, 2000: 17).

criança deveria ser educada visando-se o futuro da nação; no entanto, tais palavras, transformadas em ação, revelam que, em se tratando da infância pobre, educar tinha por meta moldá-la para a submissão (Rizzini, 1997: 35)

O cenário apresentado acima proporcionou o impulso à mudança cultural ocorrida em relação à infância, no sentido de “salvar a criança” e moldá-la para garantir o futuro da nação. Trata-se da incorporação da visão humanista/iluminista européia em que processualmente se constitui um novo paradigma da infância e da juventude no mundo (Nascimento, 2001; Pilotti, 1995; Rizzini, 1997 e 2000).

Isto implica em conceber os movimentos de constituição da representação social da infância, na sociedade brasileira, a partir das mudanças históricas que operaram nos planos econômicos, políticos e culturais dos países ocidentais industrializados⁶. Para Rizzini (1997), por exemplo, trata-se de um processo que, em parte, decorre das mudanças nas relações de poder que vinham ocorrendo no cenário político internacional:

Em meia às grandes transformações econômicas, políticas e sociais, que marcam a era industrial capitalista do século XIX, o conceito da infância adquire novos significados e uma dimensão social até então inexistente no mundo ocidental. A criança deixa de ser objeto de interesse, preocupação e ação no âmbito privado da família e da Igreja para tornar-se uma questão de cunho social, de competência administrativa do Estado. (...) A criança deixa de ocupar uma posição secundária e mesmo desimportante na família e na sociedade e passa a ser percebida como valioso patrimônio de uma nação; como *'chave para o futuro'*, um ser em formação - *'ductil e moldável'* - que tanto pode ser transformado em *'homem de bem'* (elemento útil para o progresso da nação) ou num *'degenerado'* (um vicioso inútil a pesar nos cofres públicos) (*Op. Cit.*, Rizzini: p. 24-25).

De uma forma geral, o mesmo processo colocou a infância e a juventude, como instituições, assinalando, assim, o deslocamento do atendimento benevolente e caritativo ofertado pela Igreja e grupos individuais, para o atendimento do Estado.

Na perspectiva do liberalismo anglo-saxão, o Estado coloca-se, fundamentalmente, como uma instituição de proteção aos cidadãos, através da criação de mecanismos para a regulação da sociedade e garantia de seu cumprimento (função regulatória e constitutiva). Para o cumprimento de suas funções fica guardado, para seu uso legítimo, o monopólio do uso da força física através da qual expressa seu poder de controle. Os direitos civis se constituíram em um Estado de

⁶ Um estudo pormenorizado sobre as transformações da representação social da infância no contexto europeu, que remonte aos debates que subsidiaram conceitualmente a transição do feudalismo à modernidade, da passagem da aristocracia à república e o advento do pensamento iluminista, se apresenta na tese da Dra. Maria Evelyn Pompeu do NASCIMENTO, *Do adulto em Miniatura à Criança como Sujeitos de Direitos: a construção de políticas de educação para a criança de tenra idade na França*, 2001.

Direito, para a preservação dos direitos individuais dos membros de uma sociedade e na relação entre o indivíduo e o Estado, com a garantia de proteção do primeiro contra os desmandos e poderes do segundo. Com a industrialização do século XIX, e mais tarde, de forma mais marcante, durante a Segunda Guerra Mundial, o Estado passa a função distributiva e redistributiva, constituindo o Estado de Bem-Estar.

Tornam-se relevantes algumas explicações ao se pensar a infância como instituição do Estado. Primeiramente, trata-se de compreendê-la, enquanto conjunto de leis que regem a conduta social, orientando organizações e grupos sociais, com parâmetros universais de tratamento à infância e juventude. Nesse sentido, também se faz necessária a distinção entre os conceitos “criança” e “infância”, o primeiro representava a situação individual (biológica, social e psicológica) da criança, até sua condição de adulto. A idéia de infância, por sua vez, corresponde a uma estrutura institucional e social permanente que possibilita “*análises das mudanças históricas e culturais que caracterizam a construção social da posição da infância na sociedade*” (Pillotti, 1995: p.25). Tal definição marca a infância, enquanto categoria de análise ou marco analítico para os sistemas de assistência e proteção, pelas quais passará a criança até sua vida de adulto. Dessa diferenciação é que resulta a idéia de criança sem infância, ou mesmo de adulto infantilizado.

No Brasil, os debates que envolveram o público infanto-juvenil evidenciam, em sua origem, “*os caminhos seguidos pela medicina, pela justiça e pela assistência pública*”, ao longo da história, assim como, por propostas filantrópicas e ações sociais que vêm se multiplicando há mais de um século (Landim, 1993; Pillotti e Rizzini, 1995; Rizzini, 1997).

As propostas e encaminhamentos de política para a infância fazem parte da forma como o Estado brasileiro foi se constituindo ao longo da história, combinando autoritarismo, descaso ou omissão para com a população pobre com clientelismo, populismo e um privilegiamento do privado pelo público, em diferentes contextos de institucionalidade política e de relações entre Estado e Sociedade (Faleiros, 1995: 49).

A matriz que orientou as primeiras intervenções ao público infanto-juvenil, no início do Brasil República, expressou um projeto de proteção à infância que, em latência, visava mais à defesa da sociedade, uma vez que, no imaginário social dos grupos dominantes e intelectuais havia a idéia de um povo preguiçoso, desorganizado e rebelde que era preciso *reformá-lo* para garantir a paz e a ordem - a população da época era pobre, analfabeta, mitigada pela religião e pela ordem escravocrata (Rizzini, 1997). Pode-se ainda dizer, pela descrição expressa por José

Murilo de Carvalho (2005), que havia uma visão do povo como incivilizado, repleto de “ladrões, prostitutas, malandros, desertores do Exército, da Marinha e dos navios estrangeiros, ciganos, ambulantes, trapeiros, criados, serventes de repartições públicas, ratoeiros, recebedores de bondes, engraxates, carroceiros, floristas, bicheiros, jogadores, receptadores, pivetes (a palavra já existia)” (*Op. cit.*, Carvalho: p.18).

Em nome da manutenção da paz social e do futuro da nação, diversas instâncias de intervenção serão firmadas, de modo a classificar cada criança e colocá-la em seu devido lugar. Será da medicina (do corpo e da alma) o papel de diagnosticar na infância possibilidades de recuperação e formas de tratamento. Caberá à Justiça regulamentar a proteção (da criança e da sociedade), fazendo prevalecer a educação sobre a punição. À *filantropia* – substituta da antiga *caridade* – estava reservada a missão de prestar assistência aos pobres e *desvalidos*, em associação às ações públicas (...) a conexão jurídico-assistencial atuará visando um propósito comum: *‘salvar a criança’* para transformar o Brasil (Rizzini, 1997:30)

Como, via de regra, acontece sob tais contingências, o que se sobrepôs historicamente foi um modelo de controle e vigilância, imposta aos “desvalidos”, no sentido de selecionar e reforçar o comportamento social produtivo, classificando cada criança de acordo com sua origem, seu risco individual e periculosidade social. Assim, as primeiras intervenções à infância se caracterizavam por práticas ambivalentes, delineadas entre a assistência e a repressão, as quais demarcariam a matriz das políticas sociais voltadas à infância e juventude das décadas posteriores.

Tais intervenções eram objetivadas por estratégias moralizantes e discriminatórias que colocavam crianças e jovens como alvos de proteção e/ou contenção: era preciso separar o pobre digno do pobre vicioso. É dessa época a expressão “Escala de Moralidade” que se prestava ao serviço de “profilaxia da criminalidade”, ou seja, baseava-se na idéia de que o povo deveria ser moralizado e reformado para garantir a paz e a ordem. O ideário que embasa o projeto de construção nacional não objetivava a infância brasileira em si, mas sim a sociedade e o *status quo* de então, cuja idéia de criança estava associada à percepção da desordem e ameaça ao controle social. Era preciso discernir a “criança pobre viciosa”, alvo de repressão e regeneração, da “criança pobre digna”, passível de alguma medida educativa ou laboriosa (Rizzini, 1997).

O caso específico de ‘salvação da criança’ tipifica o compromisso entre a tradicional estrutura agrária de poder e a ascensão de novos grupos, embalados pelos ideais republicanos de construção nacional e pelo modelo civilizatório europeu. A elite letrada, que dominava a arena política à época, tinha diante de si uma opção a fazer: *promover a educação* (para ‘civilizar’), sem, no entanto, abrir mão dos privilégios ‘herdados’. Sabia-se ser preciso *instruir o povo*, capacitando-o para o trabalho, como único meio de atingir o progresso. O paradoxo estava em fazê-lo, mantendo

o povo sob vigilância e estrito controle, como uma necessidade política de preservar a ordem pública (Rizzini, 1997: 32).

A infância instituída colocou a criança como alvo das ações públicas e a família, responsabilizada e questionada sobre seu pátrio poder em relação aos cuidados à infância. O Estado “incorpora” o debate sobre a “salvação da criança” e sobre a “regeneração social”. A prevenção social e a elaboração de uma legislação específica, que permitisse a tutela do Estado e controle da sociedade, provocou uma forte aliança jurídico-médico-assistencial que se organizou em torno do sistema de proteção ao “menor”, uma mimese dos modelos norte-americanos de tratamento de jovens em conflito com a lei. Em 1906, o jornalista e deputado Alcindo Guanabara apresenta na Câmara de Deputados, o primeiro Projeto de Lei, que trata da assistência e proteção à infância a partir da visão da ordem e do higienismo, ou seja, da “regulamentação da infância moralmente abandonada e delinqüente” (*Op.Cit.*, Rizzini: 120). Em 1920 seria realizado o 1º Congresso Brasileiro de Proteção à Infância, o qual impulsionava a criação de uma agenda sistematizada sobre a proteção social. Durante mais de 20 anos, o projeto de regulamentação da assistência e proteção aos menores abandonados e delinqüentes foi debatido e negociado na sociedade política, sendo promulgada em 1927, através do Decreto Nº. 17.943, o Código de Menores.

Após intensos debates que reuniam figuras proeminentes, à época, nos meios políticos, jurídicos, legislativos e assistenciais, o *Código de Menores*, redigido por Mello Mattos, destacava-se dentre os dispositivos apresentados, uma detalhada descrição das atribuições da autoridade competente - o *Juiz de Menores*. Sob sua esfera de ação encontram-se os infantes com menos de 2 anos de idade, os menores nos “*asylos dos expostos*”, as nutrizes de aluguel, as residências, as escolas, as vias públicas, os estabelecimentos de recolhimento e internação de menores, as oficinas, as indústrias etc.

Posteriormente, o Código de menores ficou reconhecido como Código Mello Mattos, por ter sido o doutor José Cândido de Albuquerque Mello Mattos o primeiro Juiz de Menores do Brasil e da América Latina. Este consolidou o sistema jurídico e assistencial de proteção à infância, por intermédio de uma proposta reformadora, através da nova marca da Justiça Penal: educar ao invés de castigar. No âmbito do reconhecimento jurídico, uma das mais importantes contribuições dessa legislação foi o Capítulo IX que discorre sobre a regulamentação do trabalho

infanto-juvenil, proibindo que se empregassem crianças com menos de 12 anos de idade; aos jovens menores de 18 anos foi fixada uma jornada de trabalho de no máximo seis horas diárias.

O Código de 1927 incorpora tanto a visão higienista de proteção do meio e do indivíduo como visão jurídica repressiva e moralista. Prevê a vigilância da saúde da criança, dos lactentes, das nutrizes, e estabelece a inspeção médica da higiene. No sentido de intervir no abandono físico e moral das crianças, o pátrio poder pode ser suspenso ou perdido por falta dos pais. Os abandonados têm a possibilidade (não o direito formal) de guarda (...). O vadio pode ser repreendido ou internado, caso a vadiagem seja habitual. O autor de infração terá prisão especial. O menor de 14 anos não será submetido a processo penal de espécie alguma (...) e o que tiver idade superior a 14 e inferior a 18 anos terá processo especial, instituindo-se a liberdade vigiada (Faleiros, 1995:63).

Deste modo, o aparato jurídico-assistencial atendia a uma dupla demanda social: discriminar a criança para o trabalho e proteger a sociedade da periculosidade dos desvalidos. Neste período é que surgiu o termo “menor”, um estereótipo para a criança alvo de ação civilizatória e “uma categoria jurídica e socialmente construída para designar a infância pobre, abandonada (materialmente e moralmente) e delinqüente. Ser menor era carecer de assistência, sinônimo de pobreza, baixa moralidade e periculosidade” (Rizzini, 1997: 223).

Os “menores” seriam classificados de acordo com o caso (análise de grau de delinqüência, investigação da família, condições sociais para o Pátrio Poder). Desta forma, foi constituído o aparato jurídico-administrativo a ser implantado por intermédio do Estado, objetivando o controle da população e, sobre o lema educar as crianças para uma “nação forte”, o modelo passou a implementar um regime caracterizado como disciplinar e educativo no intuito de regenerar os “menores” e garantir a ordem e o progresso à civilização. Contraditoriamente, a educação era atendida por uma rede escolar muito reduzida, de caráter elitista e acadêmico, que visava preparar alunos para a formação superior.

Paralelamente, pode ser identificada, em 1923, através do Decreto Nº. 16.300, a criação do Departamento Nacional de Saúde Pública - DNSP, primeira organização estatal com finalidade de desenvolver desde a medicina preventiva e a curativa até a engenharia sanitária. As políticas implementadas no Brasil, no início dos anos 1920, constituíram um esboço preliminar da formação do *Welfare State* brasileiro, cuja função seria atuar como instrumento de controle dos movimentos de trabalhadores no país. Sua estratégia era antecipar algumas demandas sociais, o que favorecia os grupos profissionais de maior influência política para, com isso, restringir a legitimidade das lideranças trabalhadoras nas reivindicações sociais e limitar a capacidade de mobilização dos trabalhadores em geral.

Por fim, sistematizamos no **Quadro 1**, os principais marcos legais (jurídicos e legislativos) que se institucionalizaram, no período entre 1830 a 1930, ou seja, período que marca a emergência do Código Criminal do Império do Brasil (1830), até a consolidação do Código de Menores (1927), aproximadamente. Destacamos esse deslocamento temporal por abranger historicamente a passagem do Brasil Império para o Brasil República.

Quadro 1 – Marcos Legais referentes ao atendimento Infante-Juvenil (1830 a 1930)

PERÍODO	ESCOPO DA LEGISLAÇÃO	MARCOS LEGAIS
Institucionalização da Infância e Juventude como objeto de atenção e controle do Estado	Estabelece a infância como momento de desenvolvimento da vida do indivíduo e a responsabilidade penal para jovens a partir dos 14 anos	- Código Criminal do Império do Brasil de 1830
	Conjunto de Legislação em torno do recolhimento de crianças órfãs e abandonadas privilegiando medidas assistenciais lideradas pela iniciativa privada de cunho religioso	- Decreto Nº. 407 de 1846 - Decreto Nº. 994 de 1858 - Decreto Nº. 3.183 de 1863
	Regulamentação do ensino primário e secundário no Município da Corte	- Decreto Nº. 630 de 1851 - Decreto Nº. 1.331 de 1854 - Decreto Nº. 5.532 de 1874
	Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nasceram desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providência sobre a criação e tratamentos daqueles filhos menores e sobre a libertação anual de escravos.	- Lei Nº. 2.040 de 1871
	Promulga o Código Penal da República do Brasil; Diminuição da idade penal de 14 anos para 8 anos	- Decreto Nº. 847 - Código Criminal de 1890
	Estabelece as bases para a organização da assistência à infância	- Decreto Nº. 439 de 1890
	Subvenção financeira federal ao Instituto de Assistência e Proteção à Infância no Rio de Janeiro	- Decreto Nº. 1.154 de 1904
	Aprova regulamento da assistência aos menores abandonados e delinqüentes	- Decreto Nº. 16.272 de 1923
	Reorganização da Justiça do Distrito Federal, incluindo a figura do Juizado de Menores	- Decreto Nº. 16. 273 de 1923
	Criação do Departamento Nacional de Saúde Pública (DNSP) e institui a Inspetoria de Higiene Infantil, referente à assistência à primeira infância, a inspeção sanitária escolar e profilaxia de doenças endêmicas	- Decreto Nº. 16.300 de 1923
	Aprova o regulamento do Conselho de Assistência e Proteção dos Menores	- Decreto Nº. 16.388 de 1924
	Dispõe sobre o processo de menores delinqüentes	- Lei Nº. 2.059 de 1924
	Institui o Código de Menores Mello Mattos	- Decreto Nº. 17.943 de 1927

Fonte: Pilotti & Rizzini, 1995.

Nesse período, como descrevemos no início do capítulo, retratou-se o processo de instituição da infância e juventude, por intermédio da medicina, da justiça e da assistência pública, como objeto de atenção e controle por parte Estado. Pode-se destacar (**Quadro 1**) que, inicialmente, o conjunto de legislação gravitou em torno do recolhimento de crianças órfãs e abandonadas, através de medidas assistenciais privadas e de cunho religioso. Posteriormente, com o advento da República, estabeleceram-se, gradativamente, as bases para a organização da assistência à infância, com enfoque na regulamentação dos menores delinqüentes. Lembremos que, esse período caracterizou-se pelo deslocamento de poder e domínio da Igreja, para o Estado, que passou a regulamentar e subsidiar ações voltadas à infância. Nesse campo, destacamos como o higienismo e a sociologia da evolução marcaram a constituição e consolidação do espaço social destinado à infância e juventude brasileira, através da “escala da moralidade” e da “profilaxia da criminalidade” que, concomitantemente, discriminavam as crianças desvalidas daquelas que possuíam infância ou eram parte da infância concebida como produtiva – estratégia estatal que adentrou os séculos posteriores e marcou os primeiros passos da infância e juventude como instituições do Estado.

1.2 – O Autoritarismo Populista e o Serviço de Assistência ao Menor (1930 a 1945)

A partir de 1930, após a crise da economia agro-exportadora brasileira o país conseguia romper com as hegemonias oligárquicas políticas, através da irrupção de um Estado de poder centralizado que foi capaz de estruturar um modelo de industrialização, concomitantemente, com a estruturação de campos de trabalhos e a criação de um mercado de consumo interno, articulados, paralelamente, com a consolidação da presença estatal no campo de proteção social.

Em 1930 foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que implantou em 1931 o Departamento Nacional do Trabalho - DNT, responsável por regular as relações de trabalho. O DNT decretou a jornada de oito horas no comércio e na indústria e, em 1933, a regulamentação do direito a férias para comerciários, bancários e industriários (Carvalho, 2004: 94).

A instituição do governo provisório, entre 1930 e 1934, sob a autoridade do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e a posterior ditadura do Estado Novo, sob comando de Getúlio Vargas (1937/1945), representaram a passagem definitiva de uma sociedade de base agrária para o início de uma sociedade urbano-industrial. O caráter fortemente autoritário e nacionalista do Estado foi implementado através da promulgação da Lei de Segurança Nacional em 1935 que reprimia a ascensão de movimentos tanto de esquerda como de direita e centralizava, no governo federal, praticamente todo o poder decisório e administrativo referente às políticas públicas, ficando a cargo do governo nomear interventores nos níveis Estadual e municipal. Os movimentos de trabalhadores tinham suas organizações limitadas e marcadas pela insipiência de seus direitos políticos e civis, e, paradoxalmente, com o reconhecimento de alguns direitos sociais por parte do Estado (Carvalho, 2004).

Em função da atenção dispensada ao aspecto trabalhista e social este período se caracterizou pelo que se denominou *autoritarismo populista*, marcadamente delineado pela propaganda nacionalista que, posteriormente, rendeu o título de “pai dos pobres” a Getúlio Vargas.

Vimos que na Primeira República a ortodoxia liberal não admitia a ação do Estado na área trabalhista e a limitava na área social. Havia, no entanto, um grupo influente que destoava do liberalismo dominante e propunha a adoção de ampla legislação social. Por sua influência na legislação da década de 30, ele merece atenção. Trata-se dos positivistas. A corrente mais forte do positivismo brasileiro, chamado de ortodoxa, manteve-se fiel ao pensamento de Augusto Comte. No que se refere à questão social, Comte dizia que o principal objetivo da política moderna era

incorporar o proletariado à sociedade por meio de medidas de proteção ao trabalhador e a sua família (Carvalho, 2004: 100-111).

No contexto, do movimento de 1930 e da instauração do golpe de 1937, sob a agenda de reformas do Estado e do governo, o Brasil organizou suas primeiras políticas sociais, nas quais eram reservadas atenções especiais à família e à infância, notadamente no campo da assistência social, como se assinala no Artigo 127 da Constituição de 1937, que afirma:

... a infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que tomará todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento de suas faculdades. O abandono moral, intelectual ou físico da infância e da juventude importará falta grave dos responsáveis por sua guarda e educação, e cria ao Estado o dever de provê-las de conforto e dos cuidados indispensáveis à sua preservação física e moral. Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação de sua prole (Apud Rizzini, 1995: 136).

No campo educacional, diferentemente do movimento da Escola Nova na década de 20, em defesa do ensino público, laico e gratuito, o que predominou no decorrer da década de 1930 foi a articulação entre o poder público, o setor privado e o religioso, garantindo o ensino religioso facultativo. Segundo Romanelli (1991:154), com

... o estabelecimento do Estado Novo, em 1937, as lutas ideológicas em torno dos problemas educacionais entravam numa espécie de hibernação. A Constituição de 1937 modificava substancialmente a situação pois deixava de proclamar o dever do Estado quanto à educação e limitava-lhe a ação. O artigo 129 é bem claro: “À infância e juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios, assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus... Aquilo que na Constituição de 1934 era um dever do Estado passa, na Constituição de 1937, a uma ação meramente supletiva. Com essa vitória da mentalidade conservadora (...), teve o movimento renovador da educação que entrar em hibernação.

O Estado aprofundou sua articulação com o setor privado, no processo de construção das bases nacionais voltadas para a assistência e a educação. Torna-se relevante, nesse sentido, considerar que, no Brasil, data de 1935 a legislação que trata dos critérios da designação de questões “de interesse público”, através da qual a prerrogativa presidencial de Declaração de Utilidade Pública era concebida às

... sociedades civis, as associações e fundações constituídas no país (sic!) com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à colectividade (...) provando os seguintes requisitos: a) que adquiram personalidade jurídica; b) que estão em efectivo funcionamento e servem à colectividade; que os

cargos de sua diretoria, conselhos fiscais, deliberativos e consultores não são remunerados (Brasil, Decreto de Lei Nº. 31 de 1935).

Essa lei foi caracterizada com ironia pelo ex-presidente Prudente de Moraes: "... a declaração de utilidade pública para associações tem algo completamente similar à concessão das patentes pelo protetor nacional: meios de satisfazer os amigos" (Ministério da Justiça, 1990).

A intenção da União de formular um sistema de assistência social à infância e juventude, possibilitou a criação de instancias nacionais, estaduais e municipais, como a instituição do Conselho Nacional de Serviço Social, por intermédio do Decreto Nº. 521 de 1938, ao qual caberia instituir serviços públicos de atendimento à população em condições de pobreza e miserabilidade. Em 1940, criou-se o Departamento Nacional da Criança - DNCr, através do Decreto Nº. 2.024, órgão vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, que possuía o objetivo de "criar viva consciência social da necessidade de proteção à díade materno-infantil (...) desenvolver estudo, organizar estabelecimentos, conceber subsídio às iniciativas privadas de amparo às mães e filhos e exercer fiscalização das mesmas" (Rizzini, 1995: 138). A questão higienista passava a ser de responsabilidade do Departamento.

Em 1941 foi criado o Serviço de Assistência ao Menor – SAM, órgão diretamente subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios do Interior e ao Juizado de Menores, em função do Decreto Nº. 3.799, que atribuía ao Estado poder para atuar junto aos "menores", reiteradamente, qualificados como "desvalidos" e "delinqüentes", cuja finalidade era:

- a) sistematizar e orientar os serviços de assistência a menores desvalidos e delinqüentes, internados em estabelecimentos oficiais e particulares;
- b) proceder à investigação social e ao exame médico-psico-pedagógico dos menores desvalidos e delinqüentes;
- c) abrigar os menores a disposição do Juízo de Menores do Distrito Federal;
- d) recolher os menores em estabelecimentos adequados, a fim de ministrar-lhes educação, instrução e tratamento sômato-psíquico;
- e) estudar as causas do abandono e da delinqüência infantil para a orientação dos poderes públicos;
- f) promover a publicação periódica dos resultados de pesquisas, estudos e estatísticas (Decreto-lei nº 3.799 de 05/11/41 apud Rizzini, 1995: 277).

Em 1943 foi aprovado o Decreto Nº. 6.026, que dispunha sobre as medidas aplicáveis aos menores de 18 anos pela prática de fatos considerados infrações penais. Essa medida não possuía muita distinção ao anterior Código de Menores Mello Mattos, salvo o prolongamento da

inimputabilidade penal de 14 para 18 anos. Em 1944, por intermédio do Decreto Nº. 6.865, o SAM teve redefinida suas competências,

A implantação do SAM tem mais a ver com a questão da ordem social que da assistência propriamente dita. Esta instituição que deveria orientar a política pública para infância é redefinida em 1944 (...). Vinculada ao Ministério da Justiça e aos Juizados de menores, tem como competência orientar e fiscalizar educandários particulares, investigar os menores para fim de internação e ajustamento social, proceder ao exame médico-psico-pedagógico, abrigar e distribuir os menores pelos estabelecimentos, promover a colocação de menores, incentivar a iniciativa particular de assistência a menores (...) também controla e supervisiona as instituições particulares que só poderão receber subvenções após audiência efetuada pelo SAM. Ao Juizado de Menores cabe fiscalizar o regime disciplinar e educativo dos internatos (art.6), o que significa uma redução de poder dos Juizes com o aumento do poder do SAM. No âmbito específico do poder judiciário mantém-se a estratégia de manutenção da ordem e da raça já que, no julgamento dos menores de 14 a 18, o juiz conserva seu poder de arbitrar sobre a personalidade do menor através do que veio a ser chamado de periculosidade. Ao juiz cabe estudar e definir a personalidade do menor (Faleiros, 1995: 68-69).

Até mesmo o papel das delegacias policiais assume uma nova feição, dentro da estratégia de manutenção da ordem. As delegacias passariam a comportar uma Delegacia de Menores, cuja função repressiva estava articulada com o SAM e com o Juizado do Distrito Federal da época.

Essa etapa assinalou, por um lado, o assistencialismo estatal e privado destinados às famílias trabalhadoras, marcadas por um forte domínio paternalista-populista de políticas públicas centralizadas, e, por outro, o aprofundamento de uma prática repressiva e higienista que privilegiava o internamento como principal ferramenta de proteção a ser oferecida à criança sem infância. Segundo Rizzini (1995:138) “No fundo, a questão que se colocava era semelhante àquela que antecedeu a promulgação do Código de Menores de 1927: de quem seria a responsabilidade de resolver o problema dos menores abandonados e delinquentes?”

De modo complementar, a estratégia de relação estatal/privado para o provimento de serviços e atendimento as políticas públicas sociais era aprofundada em 1942, com a formulação e implementação da Legião Brasileira de Assistência – LBA, por Ato do Governo Federal Nº. 6.013, que apontava a “mobilização da mulher como um marco inicial para a ação social a ser desenvolvida” (Rizzini,1995:138). Conforme seu estatuto, caberia a LBA prover as necessidades das famílias, cujos chefes foram mobilizados nos esforços de guerra.

No decorrer das décadas a LBA passou por reestruturações, os órgãos assistências emergências foram extintos em 1946, sendo substituídos pelo Departamento de Maternidade e Infância; os serviços assistências foram subdivididos em Setor de Assistência à Família, Setor de

Puericultura e Medicina, Setor de Obras Sociais e Setor de Cadastro de Estatísticas, sendo que o Serviço de Assistência Judiciária recebeu a denominação de Procuradoria Geral⁷.

Seu programa previa também, a colaboração entre o poder público e a iniciativa privada, assim como, visava “promover serviços de assistência social, prestar decidido concurso ao governo e trabalhar em favor do processo de serviço social no Brasil” (Faleiros, 1995:68). Desta forma, a entidade se articulava com as demais organizações sociais do país, conjuntamente com o Departamento Nacional da Criança, perfazendo, assim, o corolário assistencialista do governo popular.

No **Quadro 2**, destacamos os principais marcos legais entre 1930 e 1945, referentes ao atendimento infanto-juvenil. Como podemos observar, aprofundou-se com o autoritarismo populista a consolidação do serviço social estatal, caracterizando-se pelas legislações sobre o trabalho infanto-juvenil, a articulação entre entes estatais e privados na provisão de serviços assistenciais, bem como, aprofundou a prática higienista e repressiva que privilegiava o internamento como principal tática de contenção e atendimento à criança ou adolescente destituída de *status* social. A criação do Departamento Nacional da Criança, do Serviço de Assistência ao Menor e da Legião Brasileira de Assistência, marcaram o atendimento ofertado às famílias, crianças e jovens nesse período.

Paralelamente, as bases institucionais da previdência e seguridade social eram constituídas. Entre 1930 e 1943, houve a criação dos *Institutos de Aposentadoria e Pensões*, além da introdução gradativa da legislação trabalhista. Esse período foi reconhecido por sua progressiva intervenção estatal na esfera sócio-econômica, principalmente no que se refere às ações governamentais de corte social. O autoritarismo varguista e o corporativismo orgânico responsáveis pelo fortalecimento da burocracia estatal, marcaram as transformações sociais em curso, tendo como base o Estado, enquanto instituição e fonte de poder no processo de concessão de cidadania, sendo aquelas “legitimadas como políticas de massas e justificadas, segundo o ideário populista, como políticas de interesse nacional” (Nepp, 1991).

7 Em 1960, o “carro chefe” da entidade passaria a ser a participação da comunidade nos problemas locais, a cargo da primeira dama e presidente da LBA, a Sra. Yolanda Costa e Silva. Em 1980, o tema tratado seria a “geração de renda”, através de programas de formação e qualificação profissional, financiamento de cooperativas e microempresas sociais. Como ficou patente na história: “Os programas da LBA e sua execução sempre foram marcados pelo assistencialismo/clientelismo, alcançando seu ápice na década de 90, na gestão da primeira dama na época (março a novembro de 1991), ostensivamente corrupta, levando à desestruturação da instituição (...). Deste período até início de 1995, quando foi extinta, a LBA permaneceu numa espécie de limbo...” (Rizzini, 1995: 293).

Quadro 2 – Marcos Legais referentes ao atendimento Infanto-Juvenil (1930 a 1945)

PERÍODO	ESCOPO DA LEGISLAÇÃO	MARCOS LEGAIS
Avanço estatal no serviço social de atendimento infanto-juvenil	Estabelece as condições do Trabalho de menores na indústria: reduz de 14 anos para 13 anos a idade de proibição do Trabalho e jornada de 8 horas	Decreto Nº. 22.042 de 1932
	Reduz à metade os prazos da prescrição penal os menores delinqüentes de mais de 18 anos e menos de 21 anos	Decreto Nº. 22.494 de 1933
	Constituição do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil	Constituição de 1934
	Determina regras pelas quais são as sociedades civis declaradas de utilidade pública	Lei Nº. 91 de 1935
	Promulga projetos de Convenção aprovados pela Organização Internacional do Trabalho: Convenção que fixa a idade mínima para admissão das crianças nos trabalhos industriais; e, Convenção relativa ao trabalho noturno das crianças na indústria	Decreto Nº. 423 de 1935
	Constituição dos Estados Unidos do Brasil	Constituição de 1937
	Institui o Conselho Nacional de Serviço Social e fixa as bases da organização do serviço social em todo país	Decreto-Lei Nº. 525 de 1938
	Cria-se o Departamento Nacional da Criança - DNCr, órgão vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, com objetivo de fixar as bases da organização da proteção à maternidade, à infância e à adolescência em todo país	Decreto-Lei Nº. 2.024 de 1940
	Cria-se o Serviço de Assistência ao Menor – SAM	Decreto Nº. 3.799 de 1941
	Estabelece a Legião Brasileira de Assistência – LBA	Ato do Governo Federal Nº. 6.013 de 1942
	Dispõe sobre as bases da organização do serviço social em todo o país a que se refere o decreto-lei Nº. 525	Decreto-Lei Nº. 5.697
	Dispõe sobre as medidas aplicáveis aos menores de 18 anos pela prática de fatos considerados infrações penais e dá outras providências	Decreto-Lei Nº. 6.026 de 1943
	Redefine a competência do Serviço de Assistência a Menores, cria e transforma funções gratificadas e dá outras providências	Decreto-Lei Nº. 6.865 de 1944
Aprova o regimento interno do Serviço de Assistência a Menores do Ministério da Justiça e Negócios Interiores	Decreto Nº. 16.575 de 1944	
Cria-se o papel Delegacia de Menores das unidades policiais, articuladas com o Serviço de Assistência a Menores e ao Juizado de Menores do Distrito Federal	Decreto Nº. 8.462 de 1945	

Fontes: Pilotti e Rizzini, 1995; MINISTERIO DA JUSTIÇA <http://www.justica.gov.br/snj/utilidadepublica/legislacao/html>. Acesso em: 13 ago de 2006.

Dessa forma, temos: a concessão aos trabalhadores de direito às férias entre 1933/34; direito ao salário mínimo em 1940; instituição do Serviço Nacional de Aprendizagem – SENAI, em 1942 e a consolidação das leis de trabalho em 1943, para as categorias reconhecidas em lei. Tal legislação também regulamenta a proteção ao trabalho do menor, proibindo-o até 14 anos (exceto nas instituições beneficentes de ensino) e restringe-o entre 14 e 18 anos (Faleiros, 1995).

Sabe-se que tais leis não possuíam um caráter universal e o reconhecimento dos direitos trabalhistas representava, dentro do autoritarismo populista, a regulação societária por intermédio do *status* profissional e social do indivíduo. Por lei o trabalhador rural estava totalmente desamparado, uma vez que a legislação contemplava somente algumas categorias regulamentadas de trabalhadores urbanos.

O dispositivo político de regulação social foi bem denominado pelo conceito de “cidadania regulada”, proposto por Wanderley Guilherme dos Santos (1989), sendo este entendido como “o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional (...) A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei...” (Santos, 1989: 68).

A ênfase na modernização da estrutura produtiva, na acumulação industrial e na regulação social, pelo Estado, via “cidadania regulada” (SANTOS, 1979) acabou condicionado, de um lado, a estrutura de desigualdades que, entre nós, marcou o processo de desenvolvimento econômico. E, de outro, condicionou em grande medida a estrutura do conflito político entre dominantes e dominados, com o predomínio de práticas de cooptação e repressão mediadas pelo Estado. Com efeito, o sistema previdenciário implantado por Vargas nos anos 30 permaneceu praticamente intacto até a década de 60. Além de sua importância na estrutura de cooptação e controle, o sistema contribuiu para uma fantástica expansão do aparelho estatal e de seu poder funcional (Nepp, 1991: 16 – grifo do autor).

É relevante considerar que, o *corporativismo estatal*, concomitantemente, com o *populismo trabalhista*, acarretaram na organização de uma burocracia estatal e de uma burocracia sindical, que, informalmente, disputaram entre si a manutenção de seus respectivos espaços no controle dos recursos de poder à disposição a máquina previdenciária. Esse contexto histórico pode ser caracterizado pelos seguintes fatores:

- ausência de uma cultura política fundada nos direitos civis e políticos que respondessem às demandas de uma progressiva incorporação da cidadania, por intermédio de políticas estatais voltadas a mais igualdade;

- tendência à concentração dos instrumentos de controle e de gestão das políticas pelo Executivo, em detrimento da capacidade decisória do Legislativo;

- ampliação da autonomia decisória da burocracia e da dimensão política das decisões técnicas;

- ausência de formas efetivas de participação e representação dos interesses da sociedade;

- cooptação dos órgãos administrativos por interesses privados ou pressão de interesses corporativos;

- expansão das entidades semi-autárquicas que pressionavam a burocracia sindical na defesa de interesses particularistas;

- aumento de conflitos políticos pelos recursos de poder à disposição do Executivo;

- fortalecimento da dinâmica distributiva/clientelismo no processo de centralidade da política previdenciária enquanto mecanismo de legitimação do poder.

Esses aspectos tiveram implicações importantes na relação política/sistema de políticas sociais do período subsequente - caracterizado pela *democracia populista*, entre 1945 e 1964, principalmente, por reforçar a relação clientelismo/patronagem/estrutura corporativa enquanto mecanismo central de controle político do voto da classe operária (Nepp, 1991).

1.3 – A Democracia Populista e a Manutenção do Aparato Legal (1945 a 1964)

O período que sucedeu o autoritarismo populista do Estado Novo foi delineado pelas pressões externas advindas do término da II Guerra Mundial e da bipolaridade geopolítica da Guerra Fria; marcadamente caracterizado pelo predomínio da conjuntura democrática do ocidente capitalista e por debates internacionais sobre os direitos civis e humanos. Estes fatores demarcaram amplos antagonismos políticos à continuidade do projeto desenvolvimentista e à consolidação institucional do Estado Nacional. Antagonismos estes, que representavam os interesses expressos entre os defensores do nacionalismo e os defensores do capital estrangeiro no país (Carvalho, 2004; Faleiros 1995; Rizzini, 2000).

Apesar das diversas tentativas de intervenção militar, o período entre 1945 e 1964 foi reconhecido como a primeira experiência democrática da história do país (Carvalho, 2004), contrariando o projeto nacionalista do setor militar e de parte da elite dominante ligada a antigos setores oligárquicos. Pode-se dizer que essa fase de liberalismo político caracterizou-se, economicamente, pela lógica desenvolvimentista-nacionalista, marcada pelo aprofundamento da industrialização, pelo aumento do consumo interno e pela internacionalização da economia brasileira. Na área política, caracterizou-se pela *democracia populista*, com expansão legal e institucional do sistema de proteção social, consolidando o sistema arquitetado na década de 1930. No âmbito das estruturas organizacionais do Estado deu-se continuidade à “centralização institucional e a incorporação de novos grupos sociais aos esquemas de proteção, sob um padrão, entretanto seletivo (no plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (nos planos institucional e financeiro) de intervenção social do Estado” (Nepp, 1991: 8 - grifo do autor).

A Constituição de 1946 aprovou, entre os direitos dos trabalhadores, “o salário mínimo familiar, a proibição do trabalho de menores de 14 anos, a assistência sanitária e médica ao trabalhador e à gestante, a previdência social”, dando continuidade à legislação sindical tuteladora da Constituição de 1937, sendo que o direito de greve continuaria proibido. O artigo 164 da mesma previa a obrigatoriedade, em âmbito nacional, da assistência à maternidade e à infância e à adolescência (Faleiros, 1995: 71), assim como, ficaria instituído pelo Decreto Nº. 8.261/46 a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC.

No campo específico da legislação infanto-juvenil (**Quadro 3**) foi criado, em 1949, por intermédio do Decreto de Lei Nº. 560, o Serviço de Colocação Familiar,

Art. 1º. Junto aos Juízes de menores fica criado o Serviço de Colocação Familiar, que tem por fim proporcionar, a menores necessitados, ambiente favorável ao seu pleno desenvolvimento.

Art. 2º. São colocados em casas de famílias, a título gratuito ou remunerado, menores de 0 (zero) a 14 (catorze) anos que, por força de fatores individuais ou ambientais, não tenham lar ou nele não possam permanecer (Brasil, 1949)

Concomitantemente à colocação familiar, os juristas aprovavam a Lei Nº. 3.133/57, regulamentando os serviços de adoção e criando o Instituto de Adoção, como estratégias para amenizar a situação da infância.

Em 1952 foi aprovada a Lei Nº. 31.546, que dispunha sobre o conceito de empregado aprendiz, através da qual o contrato de trabalho assumiria a forma de contrato de aprendizagem, desde que o empregado, menor de 18 e maior de 14 anos, estivesse sujeito à formação profissional metódica do ofício em que exercesse o seu trabalho e matriculado no SENAI e/ou SENAC.

Em 1953, o Ministério da Saúde se desarticulou do Ministério da Educação, dando continuidade à assistência à infância, nos moldes do Departamento Nacional da Criança. Nesse momento institui-se o Ministério da Educação e Cultura e o Ministério da Saúde. O Serviço Nacional de Merenda Escolar foi criado pelo Decreto Nº. 37.106 em 1955, com o objetivo de fazer a suplementação alimentar do escolar.

Segundo Faleiros (1995: 72), com o período democrático

... inicia-se uma estratégia de preservação da saúde da criança e de participação da comunidade, e não somente repressiva e assistencialista. Nos anos 60, o DNCR, junto com o UNICEF e FAO (Organização para a Alimentação e Agricultura) começa a mudar seu discurso e propõe a criação de Centros de Recreação que deveriam contar com a participação da comunidade. Os centros se inscrevem num processo político e técnico chamado método de Desenvolvimento e Organização da Comunidade, que estimula a criação de conselhos de obras sociais, centros sociais rurais, na ótica da descentralização e do planejamento participativo. Vastos setores da Igreja Católica também se mobilizam para o trabalho comunitário através da ação católica ...

O cenário de atendimento à infância e juventude passou se a caracterizar pela prática política que combinava ações assistencialistas, higienistas e repressivas, com ações de caráter

mais participativo e comunitário, orientadas pela doutrina desenvolvimentista⁸ das agências internacionais.

Quadro 3 – Marcos Legais referentes ao atendimento Infante-Juvenil (1945 a 1964)

PERÍODO	ESCOPO DA LEGISLAÇÃO	MARCOS LEGAIS
Manutenção do Aparato Legal	Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providências.	Decreto-Lei Nº. 8.621 de 1946
	Dispõe sobre a aprendizagem dos comerciários, estabelece deveres dos empregadores e dos trabalhadores menores relativamente a essa aprendizagem	Decreto-Lei Nº. 8.622 de 1946
	Dispõe sobre anexação de preceitos de puericultura à certidão do registro civil	Decreto-Lei Nº. 9.017 de 1946
	Constituição do Brasil	Constituição de 1946
	Cria-se o Serviço de Colocação Familiar, junto aos Juizados de Menores	Lei Nº. 560 de 1949
	Dispõe sobre o conceito de empregado aprendiz	Decreto Nº. 31.546 de 1952
	Cria-se o Ministério da Saúde e o Ministério da Saúde e da Educação passa a denominar-se Ministério da Educação e Cultura	Lei Nº. 1.920 e Nº. 34.596 de 1953
	Dispõe sobre a inscrição no Registro Público da emancipação por outorga do pai ou da mãe	Lei Nº. 2.375 de 1954
	Projeto de Lei do Instituto Nacional de Assistência a Menores INAM, visando transformar o SAM – Serviço de Assistência aos Menores em Instituto Nacional de Assistência a Menores	Projeto de Lei
	Cria-se o Serviço Nacional de Merenda Escolar	Decreto Nº. 37.106 de 1955
	Transfere a jurisdição financeira e administrativa do SAM ao encargo do Ministério da Justiça e do Juizado de Menores	Decreto Nº. 1.367 de 1956
	Regulamenta os serviços de adoção e atualiza o Instituto de adoção prescrita no Código Civil	Decreto-Lei Nº. 4.269 de 1957
	Dispõe sobre a colaboração de particulares no que se refere à assistência social prestada pelo SAM, aos menores abandonados e desvalidos	Portaria 5-M de 1959
	Fixa a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o Conselho Federal da Educação	Decreto Nº. 4.024 de 1961

Fontes: Pilotti & Rizzini, 1995; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA// www.justica.gov.br/snj/utilidadepublica/legislacao/html. Acesso em: 13 ago de 2006.

Como podemos constatar no **Quadro 3**, o período que corresponde à democracia populista, caracterizou-se pelo avanço e manutenção do aparato legal à infância e juventude.

⁸ O embasamento político-ideológico do nacionalismo desenvolvimentista era oriundo do pensamento da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), sendo elaborado no Brasil a partir de 1955, pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), vinculado ao Ministério da Educação (Carvalho, 2004: 133).

A questão educacional seria retomada nesse período, com o encaminhamento do anteprojeto da Lei de Diretrizes de Bases em 1946, “nas quais se defrontam duas concepções antagônicas: a centralizadora, herdeira da letra e do espírito da legislação do regime imposto pela Carta de 10 de novembro de 1937, e a federativo-descentralizadora” embasada nos princípios liberais e democráticos da constituição de 1946 (Romanelli, 1991: 172), com divergências sobre o monopólio público ou a liberdade de ensino e sobre sua obrigatoriedade ou não.

A partir de então, a LDB passaria por diversas reviravoltas até sua aprovação em 1961 – Lei Nº. 4.024. Um intervalo de 13 anos, no qual:

... as lutas ideológicas em torno da “liberdade de ensino” atingiram o auge, com os educadores, de um lado, proclamando firmemente a necessidade de o Estado assumir sua função educadora e garantir a sobrevivência da escola pública, e com os educadores católicos, de outro lado, agora coadjuvados pelos donos de estabelecimentos particulares, afirmando o “direito da família” e opondo-se ao pretense monopólio do Estado. (...) Representava, com isso, as forças conservadoras, as mesmas forças que temiam a democratização da vida nacional. O ensino público, com o ser obrigatório e gratuito, era democrático e possibilitava, de um lado, às camadas populares uma via de acesso à participação na vida econômica, de forma menos discriminante, mais justa; de outro lado, acenava a possibilidade de participação política mais consciente e de bases mais amplas, o que vinha a minar pela base, o sustentáculo político das velhas elites (*Op. cit.*, Romanelli: 176-178).

Os debates sobre a natureza das relações público- privados no campo educacional são, em boa medida, uma amostra do debate entre os distintos projetos de sociedade que se apresentavam no plano político nacional. O ensino privado aliou os setores da Igreja, detentores do monopólio educacional, com os estabelecimentos particulares, garantindo as relações de força que preservariam o monopólio privado do acesso à educação. No Brasil, em 1950 havia um percentual de 50% de analfabetos entre a população acima de 15 anos e uma taxa de escolarização de apenas 26% da população de 5 a 19 anos (Romanelli, 1991). O ramo do ensino técnico prevaleceu sobre as demandas do ensino primário e da obrigatoriedade, esta última que regimentaria as condições mínimas para qualquer regime democrático.

É importante considerar que, a partir de 1950, com o acúmulo social acarretado pelo processo de urbanização, por intermédio do emergente desenvolvimento econômico e industrial, tornou-se mais visível o aumento da pobreza e seus efeitos. As pressões oriundas tanto dos grupos dominantes, como das organizações de trabalhadores, influenciados tanto pelas idéias socialistas como as do Estado de bem-estar, demandavam à convergência de um compromisso, no qual reforçariam o papel intervencionista do Estado, enquanto protagonista central.

No entanto, a efetividade desse Estado estava fadado aos condicionamentos históricos, como o tardio desenvolvimento econômico-político, a dependência em relação aos países centrais, conflitos particularistas nos processos políticos internos, além das implicações sociais de um país com uma base populacional estratificada socialmente de acordo com sua raça, profissão e origem social. Tais condicionamentos criaram obstáculos à constituição de um Estado capaz de ir além do assistencialismo seletivo e fragmentado das políticas sociais da época, alcançando o sentido democrático e histórico de reconhecimento dos direitos individuais e sociais de todos os cidadãos brasileiros.

Cabe ressaltar que, nesse momento, o desenvolvimento do capitalismo mundial tinha como paradigma político econômico a orientação *Keinesiana*⁹, solidificando o chamado "Estado de Bem-Estar Social" ou *Welfare State*, cuja característica central foi o planejamento e a implementação de políticas sociais através de serviços públicos de atendimento à população. Entretanto, no Brasil, pode-se dizer que houve a formação de um Estado "meritocrático-particularista" ou "conservador", fundamentado na crença de que "as pessoas devem estar em condições de resolver suas próprias necessidades, com base em seu trabalho, em seu mérito, no desempenho profissional, na sua produtividade", princípio este ofuscava o debate e as demandas por direitos sociais mais amplos (Draibe, 1993: 7-8).

O crescimento econômico e demográfico são causas fundamentais para a compreensão da emergência do Estado de Bem Estar. Os gastos com programas sociais somente são possíveis porque a industrialização permite um vasto crescimento da riqueza das sociedades e,

⁹ Após a crise do final da década de 1920, entre o período de 1933 e 1940, o governo norte americano sob a liderança do presidente Roosevelt, decretou o New Deal, que postulou um conjunto de medidas de política econômica: intervenção direta do Estado no mercado, e, em serviços de proteção e seguridade social. Essa experiência foi racionalizada em termos teóricos por Jonh Maynard Keynes (1883-1946) que, no final dos anos 20, buscou implantar programas sociais a partir dos círculos britânicos. O Keynesianismo, como ficou conhecido na tal abordagem econômica, foi sistematizado em 1936, no livro *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* que defendia o Estado como regulador dos empregos e investimentos, com o objetivo de moderar as crises econômicas e sociais através de investimentos em gastos públicos, contribuindo assim, para reorientar questões políticas, sociais e econômicas do capitalismo, postulando como válido o Estado assumir um papel de liderança na promoção do crescimento econômico, do bem-estar social e na regulação da sociedade civil. Baseadas nos direitos de emprego, previdência social e no controle das instituições e mercados financeiros, e no investimento por parte do Estado em infra-estruturas de desenvolvimento, sua tese influenciaria agências como o Fundo Mundial Internacional e o Banco Mundial nas décadas posteriores. (Bottomore e Outhwate, 1996: 408-11).

conseqüentemente, um excedente nacional suficiente para financiá-los, neste caso, a análise dos gastos e o pressuposto de base econômica condicionam a interpretação do fenômeno. O seguro social se sustenta na relação salarial, cuja lógica entre emprego-renda-contribuição/seguro social-benefícios proporcionias são os fatores de base dos Estados de bem-estar (Arretche, 1995; Draibe, 1994).

Nas referidas fases apresentadas no capítulo, no que diz respeito a esse processo, principalmente no tocante à política de atendimento à infância e juventude, constatar-se-á um profundo anacronismo no desenvolvimento do aparato jurídico (Pilotti, 1995).

Após o IX Congresso Panamericano da Criança, realizado em Caracas, no ano de 1948, aprofundou-se a discussão sobre o enfoque dado aos direitos do “menor”; e em 1959, com a Declaração Universal dos Direitos da Criança, criou-se o marco pelo qual a infância passou a ser valorizada e a criança considerada, internacionalmente, como sujeito de direitos pela Organização das Nações Unidas. Constituiu-se, desta forma, como movimento social internacional, a infância como espaço social privilegiado de direitos e a criança como pessoa em desenvolvimento, portadora de necessidades especiais e, inclusive, passível de proteção legal. A divergência entre esse marco e a realidade do atendimento no Brasil patrocinou o questionamento do Serviço de Assistência ao Menor - SAM. O conhecido modelo assistencialista se consolidava, ao mesmo tempo que um mecanismo anacrônico de institucionalização indiscriminada de jovens em internatos públicos e privados, que logo seria denunciado como “escolas do crime”.

Um esforço no sentido de revigorar a atuação do Serviço de Assistência ao Menor foi a aprovação da Portaria 5-M em 1959, que visava à colaboração de particulares no que se refere à assistência social prestada pelo SAM e aos menores abandonados. Nesse mesmo ano, se aprovou a Lei Nº. 3.577 que trata da isenção da taxa de contribuição da previdência aos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões às entidades com fins filantrópicos, reconhecidas de utilidade pública (Brasil, 1959). Na definição de Faleiros (1995: 51): “A ‘causa da infância’ foi objeto de discurso e de ação de inúmeros atores públicos que tinham causas privadas e de atores privados que se empenhavam e se embrenhavam na esfera estatal na defesa de seus interesses privados”, sendo aprofundada a estratégia de articulação entre a esfera estatal e a esfera privada na prestação de serviço e atendimento infanto-juvenil.

Nesse ínterim, a iniquidade das relações societárias reforçava a implementação do sistema de assistência à infância. A proposta de reformulação da legislação estabeleceu uma cisão entre

os legisladores, juristas e setores do executivo. Por um lado, os que defendiam o “menor como objeto do direito penal”, e por outro, a proposta do “menor enquanto sujeito de direitos” (Rizzini, 1995:146). O Código de Menores entrou em questão, passando por diversas críticas que expressavam o conflito sobre a concepção jurista ou assistencial nele presentes. No âmago da questão, havia em latência a disputa pela jurisdição e execução do atendimento, o qual, a partir do Decreto N°. 1367/56, ficaria ao encargo do Ministério da Justiça e do Juizado de Menores, tornando-se o atendimento precário por carência administrativa e financeira do órgão.

Desta forma, entre o discurso e a prática jurídica e governamental, estabeleceu-se um conflito em relação ao modelo da doutrina acerca do menor. “O modelo opõe-se ao ‘juizado executivo’ que atua em jurisdição ampliada, fornecendo subsídios às famílias pobres, distribuindo bolsas de estudo, enfim, agindo em áreas que deveriam estar sujeitas à iniciativa do poder executivo” (Rizzini, 1995: 146).

Para além do complexo relacionamento entre os três poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), a crise instaurada potencializou-se quando irromperam as denúncias de corrupção na intermediação de verbas públicas, para estabelecimentos particulares, e as críticas quanto às irregularidades no trabalho realizado com os menores, no interior das instituições, levando o Supremo Tribunal Regional a solicitar uma medida saneadora em relação ao Serviço de Apoio ao Menor.

As críticas ao sistema vigente também começam a emergir tanto por parte de atores governamentais como da sociedade. Alguns juizes, passam a condenar o SAM como fábrica de delinquentes, escolas do crime, lugares inadequados. (...) As críticas ao SAM advêm também da imprensa e do Parlamento através de vários jornalistas e deputados (...) Por outro lado, o Ministro da Justiça do Governo JK (1956) procura D. Helder Câmara, de quem era compadre, para encaminhar uma solução para o problema do SAM. Em consequência a ASA, a pedido do bispo, elabora um projeto, pronto em 1958, que cria o Conselho Nacional de Menores. (...) Em março de 1961, Jânio Quadros ordena que o Ministro da Justiça nomeie uma comissão para investigar o SAM, “cujos resultados formam um escândalo nacional”, (...) preconizando a criação de um novo órgão (Faleiros, 1995: 74).

As críticas ao SAM se tornaram rotineiras tanto no Parlamento como na imprensa da época. Muitas pessoas ligadas à Ação Social Arquidiocesana, também se posicionaram contra o SAM, enfocando seu caráter desumano, ineficaz e perverso. Em 1955, houve a tentativa de substituí-lo pelo Instituto Nacional de Serviço Social - INAM, que também, propunha a extinção do SAM. Entretanto, o projeto logrou, meses após a apresentação do Anteprojeto de Lei que transformaria o Serviço de Assistência a Menores em INAM, sendo apenas instaurado uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar as irregularidades do SAM. Somente depois de

seis anos, em 1961, foi reaberta sindicância para apurar suas irregularidades, tanto no que tange aos exageros de coerção, quanto à corrupção na organização e, também, em seu precário cenário de atendimento.

1.4 – Ditadura Militar, FUNABEM e instituição do Código de Menores (1964 a 1985)

Com o golpe militar de 1964, a Escola Superior de Guerra – ESG, por meio da Doutrina de Segurança Nacional, estipulou a Política Nacional de Bem-Estar do Menor – PNBEM -, a qual introduziria a rede nacional da Fundação do Bem Estar do Menor – FUNABEM -, em 1970 (Quadro 4).

Na presidência do general Castello Branco, o SAM foi extinto. Com a aprovação da Lei

Quadro 4 – Marcos Legais referentes ao atendimento Infanto-Juvenil (1964 a 1985)

PERÍODO	ESCOPO DA LEGISLAÇÃO	MARCOS LEGAIS
Reordenamento institucional repressivo Política Nacional de Bem-estar do Menor e Código de Menores de 1979	Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporado o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores	Decreto Nº. 4.513 de 1964
	Proíbe a impressão e a circulação de publicações destinadas à infância e à adolescência, que explorem temas de crimes, terror ou de violência	Lei Nº. 2.089 de 1966
	Dispõe sobre medidas aos Menores de 18 anos pela prática de fatos definidos como infrações penais: rebaixa para 16 anos a idade de responsabilidade penal	Lei Nº. 5.258 de 1967
	Que trata do salário mínimo para o menor – Capítulo III do Título da Consolidação das Leis do Trabalho	Lei Nº. 5.274 de 1967
	Altera a Lei Nº. 5.258 de 1967, que dispõe sobre medidas aplicáveis aos menores de 18 anos pela prática de fatores definidos como infrações penais	Lei Nº. 5.394 de 1968
	Promulga o Acordo entre o Fundo das Nações Unidas para Infância e o Governo dos Estados Unidos do Brasil	Decreto Nº. 62.125 de 1968
	Autoriza o Poder Executivo a instituir uma fundação destinada a prestar assistência à maternidade, a infância e à adolescência	Decreto-Lei Nº. 593 de 1969
	Dispõe sobre as condições para o trabalho de menores de 12 a 14 anos	Decreto Nº. 66.280 de 1970
	Dá nova redação ao art. 77 do Decreto Nº. 5.083 de 01 de dezembro de 1926 que institui o Código de Menores	Lei Nº. 5.675 de 1971
	Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus: expansão da escolaridade básica para 8 anos	Lei Nº. 5.692 de 1971
	Estende às Fundações Nacional e Estaduais do Bem-Estar do Menor a isenção de que trata a Lei Nº. 3.577 de 1959	Lei Nº. 6.037 de 1974
	Institui o Código de Menores de 1979	Lei Nº. 6.697 de 1979
	Aprova o Estatuto da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - FUNABEM	Decreto Nº. 83.149 de 1979

Fonte: Pilotti & Rizzini, 1995; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA [http:// www. justiça.gov.br/snj/utilidadepublica/legislacao/html](http://www.justica.gov.br/snj/utilidadepublica/legislacao/html). Acesso em: 13 ago de 2006.

Nº. 4.513/64, instituiu-se a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - FUNABEM, que incorporava o patrimônio material e as atividades cotidianas do SAM. Essa mudança representava a possibilidade de um atendimento de contenção e reeducação menos repressivo. O Golpe Militar de 1964, entretanto desarticulou o movimento, de uma estratégia repressiva para uma estratégia integrativa e voltada para a família, “para um novo ordenamento institucional dentro de um governo repressivo, que por sua vez fará reverter os propósitos educativos e integrativos do novo órgão” (Faleiros, 1995: 75).

Além das leis que regulamentavam os Estatutos da FUNABEM e demais providências correlatas (como a abertura de dois créditos especiais no valor de seis bilhões de cruzeiros cada, em 1965 e 1966, destinados ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores e à FUNABEM), a legislação tratará de cercear os passos dos menores e sua conduta “anti-social”. A Lei Nº. 2.089 (30 de agosto de 1966) “proíbe a impressão e circulação de publicações destinadas à infância e à adolescência, que explorem temas de crimes, terror ou de violência”; em 1967, é aprovada a Lei Nº.5.258 (10 de abril), rebaixando a idade de responsabilidade penal para 16 anos (...). Houve reação contra a lei, alegando-se que o legislador procurou ressuscitar preceitos sepultados com o Código Criminal (1830), lançando mão de “... penas que farisaicamente denominou de medidas de reeducação” (Carvalho, 1977, p. 61). E, ainda, suscitou “revolta nos meios jurídicos e em toda a culta população do país por submeter aos menores entre 14 e 18 anos, acusados de infração penal, a um regime repressivo mais rigoroso do que o aplicável a adultos (Ibid, p. 90) A lei foi substituída pela de Nº. 5.439 em 22 de maio de 1968, sem que se mudasse o caráter repressivo-punitivo da legislação vigente. (...) Aos menores de 12 a 14 anos, o decreto Nº. 66.280, de 27 de fevereiro de 1970, dispunha sobre condições para o trabalho, ou seja, todos os esforços eram empregados no sentido de ocupar ou ocultar o menor promovendo sua internação. A polícia, cuja intervenção junto aos menores, até então provocara duras críticas, foi levada a intensificar sua ação. Segundo Alyrio Cavallieri, no que constituiria um exemplo de como a polícia do Rio de Janeiro não era omissa quando se tratava de menores perambulantes: “De 12 de abril de 1967, quando se estabeleceu o Sistema de Recolhimento Provisório de Menores da FUNABEM, até junho de 1976, a polícia carioca recolheu perto de 90.000 (noventa mil) menores nas ruas, alguns com repassagens”. O autor esclarece que tais números referem-se somente a menores abandonados ou perambulantes e que os infratores eram incluídos em outra estatística (Rizzini, 1995: 153).

Em 1970, os debates sobre os direitos dos menores voltariam ao centro das discussões, partindo de divergências entre juristas e legisladores, influenciados pelos ideais de fóruns internacionais - Associação Internacional de Juizes de Menores.

O oitavo e nono Congressos (Genebra, 1970 e Oxford, 1974), apontavam para tendências que reforçavam o papel do Juiz com o seguinte perfil: (a) Promovendo apoio à família e à comunidade no trato junto ao menor; (b) Salvaguardando os direitos do menor e da família; (c) Considerando o menor enquanto sujeitos de direitos e não objeto de direitos; e, (d) Recomendando que os princípios enunciados pela Declaração dos Direitos da Criança, de 1959, fossem “incorporados no Direito Positivo, tanto nas legislações nacionais como nas convenções internacionais” (Rizzini, 1995: 155).

Entretanto, a proposta de uma Declaração dos Direitos da Criança não encontrou repercussão política na férrea doutrina militar. Aprovou-se o Código de Menores de 1979, lei que se alinhava aos moldes do antigo Código de Menores da época de Mello Mattos, consubstanciando a doutrina de situação irregular do menor.

O novo Código de Menores, promulgado em 10 de outubro de 1979 (Lei Nº. 6.697) adota expressamente a doutrina da situação irregular, segundo a qual “os menores são sujeitos de direito quando se encontrarem em estado de patologia social, definida legalmente” (...). Assim, as condições sociais ficam reduzidas à ação dos pais ou do próprio menor, fazendo-se da vítima um réu e tornando a questão ainda mais jurídica e assistencial, dando-se ao juiz o poder de decidir sobre o que seja melhor para o menor: assistência, proteção ou vigilância (Faleiros, 1995: 81).

Neste percurso histórico o cenário passou a configurar novos conflitos, nos campos políticos, em relação à infância. Por um lado, as forças públicas e privadas, que se caracterizavam por um modelo autoritário e populista de políticas, que perpetuavam o clientelismo e o assistencialismo. Por outro, forças sociais e políticas que passaram a exercer certa pressão em defesa dos direitos humanos, e em especial, a favor dos direitos da infância. Segundo Faleiros (1995:51): “As polêmicas relativas às políticas para a infância demonstram esse conflito de visões e de estratégias, por exemplo a que se refere à divergência entre os que privilegiam a punição e os que privilegiam o diálogo, a negociação, as medidas educativas”.

Paralelamente, o arcabouço institucional e organizacional das políticas sociais se consolidou expandindo-se através da organização dos sistemas nacionais públicos nas áreas sociais básicas. Tal consolidação se fez através de uma profunda transformação na estrutura institucional e financeira das políticas sociais, devido à aceleração dos processos de industrialização, urbanização e da transformação da estrutura social brasileira.

Em 1967 o Sistema Nacional de Merenda Escolar - SNME passou a denominar-se Campanha Nacional de Alimentação Escolar, que continuava a desenvolver, em caráter permanente, a suplementação alimentar de escolares. Em 1972 criou-se o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAM, para elaborar política nacional de alimentação e nutrição; em 1973 e 1974 foram elaborados o I e o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição-PRONAM, para alimentar os grupos materno-infantis, escolares e trabalhadores.

Sob pressão do *regime autoritário*, o ideário *tecnocrático/modernizador* caracterizou o sistema de *Welfare* no Brasil, definindo o núcleo de intervenção social do Estado, fortalecendo o aparelho centralizado para tal intervenção e identificando os fundos e recursos para o suporte

financeiro dos esquemas de políticas sociais. A reordenação do aparelho de políticas sociais se articulou através da criação de complexos organizacionais nos níveis: local, regional e nacional, principalmente, por intermédio da constituição do Sistema Financeiro Habitacional (BNH) e do Complexo Médico-Previdenciário (Nepp, 1991).

A reestruturação do padrão de intervenção social, sob o autoritarismo, acentuou os componentes de iniquidade do sistema de política social brasileira, a despeito da progressiva incorporação de novos grupos sociais, extensão de benefícios, e tendência à universalização em algumas áreas de intervenção social. Subordinadas aos imperativos da política econômica, as decisões de política social passaram a ser formuladas e implementadas como decisões privativas da tecnocracia, nos marcos da estrutura autoritária do poder, regida pela exclusão políticas dos setores populares, liquidação dos partidos políticos, repressão ao movimento sindical e aos movimentos sociais em geral, marginalização do Parlamento e centralização decisória (*Op. Cit.*, Nepp: 19)

Com a ausência total de canais de participação política, a autonomia da burocracia estatal se fortaleceu com a atuação da tecnocracia e dos militares, dentro do aparato estatal, com o controle centralizado da gestão de programas e a implantação de mecanismos de financiamento articulados ao interesse empresarial-capitalista. Tais fatores possibilitaram a articulação de interesses particularistas no interior da máquina estatal e o aprofundamento do esquema populismo-clientelismo-pratonagem. Concomitantemente, acentuaram o processo de privatização das políticas sociais, em especial, das políticas de habitação e assistência médica. O caráter técnico-administrativo que demarcou a formulação das políticas governamentais expressava a despolitização das tomadas de decisões com a exclusão de qualquer possibilidade de representação social como fundamento das relações Estado/Sociedade, assim como, qualquer tipo de fiscalização e controle do poder estatal-executivo por parte da sociedade.

O importante a resgatar na relação regime autoritário e sistema de políticas sociais, é que o estado não adota uma forma corporativa, tal como concretiza sob o populismo. A unificação da Previdência (1967), a eliminação da burocracia sindical do aparato estatal, a cassação das lideranças sindicais, a repressão ao movimento operário e a extinção dos partidos políticos – esses processos demonstram exemplarmente a ruptura com o modelo anterior. Em vez de estimular a organização de classes ou estabelecer laços corporativos (de tipo estatal ou societário) como base de seu domínio político, o estado tende a se relacionar com a sociedade civil através da cooptação de indivíduos e interesses privados (...). Exemplo disso foi a forte conotação clientelista que marcou a atuação do Conselho Federal de Educação, bem como as relações que predominaram entre o BNH e os interesses privados ligados à produção imobiliária, ou ainda entre o INAMPS e o setor ligado à produção dos serviços de saúde (Nepp, 1991:20).

As mudanças se fizeram notar no período que data entre 1974-1980, pelo progressivo dismantelamento da ordem autoritária caracterizado: pela ampliação do espaço político-organizacional relacionado às decisões governamentais no campo social; pelo redirecionamento

das políticas sociais, priorizando-se o atendimento de segmentos de baixa renda e pela expansão das estruturas estatais. É fato que, nessa fase de abertura política, aprofundou-se o uso clientelístico dos programas sociais com ênfase nos resultados das disputas eleitorais a favor do partido da situação, composto pelos apoiadores da ditadura.

Sob comando do, então presidente, general Ernesto Geisel iniciou-se o processo de liberalização do controle exercido pelo Estado ditatorial sobre a sociedade e a redemocratização política do país. A estratégia consistiu em isolar a “linha dura” das forças armadas do poder político e controlar o abuso da força do aparato repressivo militar. Em 1978, o Congresso Nacional foi fechado para um pacote de medidas capaz de garantir ao governo a maioria no Congresso. O período foi, posteriormente, reconhecido como distensão política, caracterizando-se pela reforma constitucional de 1979, que retiraria do Presidente da República os poderes despóticos, de por exemplo: cassar deputado, suspender direitos políticos, fechar o Congresso, aposentar funcionários, além de suspender os Atos Constitucionais, assegurando o término da pena de morte, do banimento e da prisão perpétua. Nessa época, houve uma forte campanha da Igreja Católica e dos movimentos sociais a favor das mudanças e da luta pela anistia, possibilitando, em 1979, o retorno dos perseguidos e exilados políticos (Faleiros, 1995).

Na década de 80 o sistema social reverberaria a crise econômica, paralelamente com a crescente organização de diversos setores da sociedade em favor da liberdade e da democracia. Esses fatores culminaram no desmonte do regime militar. Os anos subsequentes foram acompanhados por uma série de denúncias sobre as injustiças cometidas no atendimento infanto-juvenil no país, desvelando “a distância existente entre crianças e menores no Brasil, mostrando que crianças pobres não tinham nem sequer direito à infância. Estariam elas ‘em situação irregular’, muito embora se soubesse, então, com base em estatísticas, que representavam pelo menos metade da população infanto-juvenil do país” (Rizzini, 1995: 160).

1.5 – Redemocratização e o Estatuto da Criança e do Adolescente (após 1985)

Na década de 1980, no decorrer da crescente organização da sociedade contra a ditadura e em favor da liberdade e da democracia, o país reconquistou os direitos de expressão individual e coletiva, de organização popular e partidária, de greve, de voto, culminando na supremacia civil em 1984/85, momento em que houve mobilizações, reivindicando as eleições diretas para Presidente da República, resultado do desmonte autoritário e dos debates sobre as questões sociais.

A Nova República começou em clima de otimismo, embalada pelo entusiasmo das grandes demonstrações cívicas em favor das eleições diretas. O otimismo prosseguiu na eleição de 1986 para formar a Assembléia Nacional Constituinte, a quarta da República. A Constituinte trabalhou mais de um ano na redação da Constituição, fazendo amplas consultas a especialistas e setores organizados e representativos da sociedade. Finalmente, foi promulgada a Constituição de 1988, um longo e minucioso documento em que a garantia dos direitos do cidadão era preocupação central (Carvalho, 2004: 200).

Segundo Draibe, nos países latino-americanos que advinham de regimes autoritários,

... reforçaram-se expectativas de reordenamento das políticas sociais de modo a fazer com que a democracia política pudesse se fazer acompanhar da sua base indispensável, a democracia social fundada na maior equidade. Para o conjunto do sistema de proteção social, tal demanda por ampliação dos direitos sociais traduziu-se em metas de elevação dos graus de universalismo, extensão da cobertura dos programas e melhoria na efetividade social do gasto. No plano institucional, a descentralização, a transparência dos processos decisórios e a ampliação da participação social foram postas como metas da democratização (Draibe, 1997: 5-6).

Após décadas de políticas assistencialistas e repressivas de atendimento à criança e ao adolescente, a questão da infância e da juventude alcançava a agenda política. Com a emergência e atuação de movimentos sociais organizados e a representação política, conquistou-se, então, uma nova ordem jurídico-institucional para o tratamento da causa, re-significando a noção de infância à condição de *sujeito de direitos e deveres*.

As forças conservadoras e militares haviam vetado a convocação de uma assembléia constituinte exclusiva. O debate constituinte, no entanto, mobiliza tanto os lobbies de conservadores e de grandes empresas como as organizações populares. Os direitos da criança são colocados em evidência por inúmeras organizações ... (Faleiros, 1995: 84).

Mesmo à revelia das forças conservadoras, os movimentos sociais, com suas lutas e pressões, mobilizaram por intermédio da Assembléia Constituinte, a formação da Comissão

Nacional Criança Constituinte¹⁰, em 1987, e conseqüentemente, a criação da Frente Parlamentar Suprapartidária pelos Direitos da Criança.

A articulação entre entidades de direitos humanos, organizações não-governamentais, grupos de empresários, intelectuais, Pastoral da Criança, Congregação Nacional de Bispos do Brasil, Fundo das Nações Unidas, entidades filantrópicas, grupos estudantis, sindicatos e, em especial, o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua¹¹, representavam uma parcela heterogênea da sociedade civil mobilizada em torno de uma política de direitos à infância e à adolescência.

Como resultado dessa ação conjunta, a Constituição de 1988 definiu, nos artigos 227, 228 e 229, a criança, enquanto prioridade absoluta, reconhecendo-a como sujeito de direitos e objeto de proteção integral na perspectiva da universalidade dos direitos.

Garante-se à criança e ao adolescente, “como dever do Estado e da sociedade os direitos à vida, à saúde, 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”. A inimizabilidade penal fica definida até os 18 anos, e o trabalho proibido até a idade de 14 anos, salvo na condição de aprendiz [art. 7, item XXXIII] (Faleiros, 1995: 85).

Esses artigos sinalizam a mudança significativa desejada por grande parte da sociedade brasileira que lutava pela defesa de direitos da infância e da juventude. Estabeleceu-se o elo entre a legislação do país e as normas internacionais, como o da Convenção dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1989, cujos preceitos “combinam, num só corpo legal, direitos civis e políticos com direitos econômicos, sociais e culturais, que são considerados como componentes complementares e necessários para assegurarem a proteção integral da criança” (Pilotti e Rizzini, 1995: 22).

10 Formada por Portaria Interministerial envolvendo representantes das áreas da Educação, Saúde, Previdência Social, Trabalho, Justiça e Planejamento, e representantes do Fundo das Nações Unidas da Infância (UNICEF), Organização Mundial para Educação Pré-Escolar (OMEP), Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP), Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) e o Fundo Nacional de Defesa da Criança (FNDdC). A Comissão Nacional Criança e Constituinte organizou em cada Estado uma comissão estadual, conseguindo a aprovação da Frente Parlamentar e a criação de diversos Fóruns de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes pelo país, os quais tiveram importante relevância nos debates sobre a defesa desses direitos (Faleiros, 1995: 85).

11 Trata-se de um movimento organizado por jovens de rua e egressos dos mecanismos correccionais, no qual os adolescentes são os principais protagonistas. O MNMMR contou com o apoio internacional da Unicef e participou ativamente na Constituinte, envolvendo-se na mobilização da sociedade para a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A legislação passou a garantir as diretrizes de políticas sociais básicas consistentes, com capacidade de ofertarem condições às necessidades primordiais, como saúde, educação, cultura, alimentação, esporte, lazer e profissionalização, considerando o acesso aos direitos sociais uma dimensão da cidadania (Brasil, 1988 e 1990). Pode-se observar no **Quadro 5**, que a partir da regulamentação da Constituição Federal, constituíram-se as seguintes legislações: o Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA (Lei Federal Nº. 8.069/90), a Lei Orgânica da Saúde – LOS (Lei Federal Nº. 8.080/90); a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA (Lei Nº. 8.242/91); a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei Federal Nº. 8.742/93), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (Lei Federal Nº. 9.394/96), e a recente Lei Orgânica de Segurança Alimentar – LOSAN (Lei Nº. 11.346/06).

A organização da sociedade civil no processo de democratização do Estado brasileiro, demonstrou as potencialidades do espaço público no que diz respeito à capacidade de tornar permeável às tomadas de decisão, à influência dos setores da sociedade civil; como instrumento contra a exclusão política, social e valorização/reconhecimento do “outro” como sujeito e portador de direitos; e, por fim, contribuindo para a consolidação e aprendizagem de uma cultura de direitos e cidadania (Geacd, 1999).

Esse aspecto é amplamente reconhecido no recente processo de constituição e fortalecimento da sociedade civil “democrática” e seu respectivo espaço público, enquanto processo político, originado tanto nos anos de luta contra os períodos políticos autoritários e excludentes, quanto na organização social por direitos civis, políticos e sociais, por justiça social e garantia jurídica dos direitos democráticos¹².

12 Partimos da compreensão de que a democratização não é apenas um mero momento de transição, mas sim um processo permanente de concretização da soberania popular, ou seja, ao lado da construção de instituições democráticas (eleições livres, sufrágio universal, parlamento ativo, liberdade de imprensa etc), “a existência da democracia implica na incorporação dos valores democráticos nas práticas cotidianas, emergentes do tecido das relações sociais e da cultura política gerada neste nível” (Costa, 1999). Portanto, ela transpassa o reconhecimento dos direitos de cidadania como vetor das relações sociais, em que cada sujeito passa a ser portador de direitos e deveres inalienáveis ao cidadão.

Quadro 5 – Marcos Legais referentes ao atendimento Infanto-Juvenil, após 1985

Período	Escopo da Legislação	Marcos Legais
Novo padrão político, jurídico e social. Institucionalização da Infância e Juventude como sujeito de direitos	Determina que o INAMPS preste Assistência médica-ambulatorial e hospitalar, odontológica e farmacêutica, por intermédio de estabelecimentos próprios, em convenio ou contratos em todo o país, aos menores assistidos pela FUNABEM	Portaria Nº. 3.658 de 1986
	Dispõe sobre fontes de custeio da Previdência Social e sobre a admissão de menores nas empresas	Decreto-Lei Nº. 2.318 de 1986
	Regulamenta o art.4. do DECRETO-LEI Nº. 2.318, de 30 de dezembro, que dispõe sobre a iniciação ao trabalho do menor assistido e institui o Programa Bom Menino	Decreto Nº. 94.338 de 1986
	Constituição da República Federativa do Brasil	Constituição de 1988
	Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 20 de Novembro de 1989 e assinada pelo Governo Brasileiro, em 26 de Janeiro de 1990	Decreto Legislativo Nº. 28 de 1990
	Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente	Lei Nº. 8.069 de 1990
Estatuto da Criança e do Adolescente	Promulga a Convenção sobre os direitos da Criança	Decreto Nº. 99.710 de 1990
	Lei Orgânica da Saúde – LOS	Lei Nº. 8.080 de 1990
Descentralização, Municipalização e participação social	Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS -, e sobre as transferências inter-governamentais de recursos financeiros na área de saúde e das outras providências.	Lei Nº. 8.142 de 1990
	Cria-se a Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência – CBIA	Lei. N 8.029 de 1990
	Dispõe da criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA	Lei Nº. 8.242 de 1991
	Lei Orgânica da Assistência Social –LOAS- Dispõe da organização da Assistência Social	Lei Nº. 8.742 de 1993
	Lei de Diretrizes e Bases da Educação –LDB. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional	Lei Nº. 9.394 de 1996
	Institui o dia 18 de maio como o Dia Nacional de Combate ao Abuso e Exploração Sexual Infanto-Juvenil	Lei Nº. 9.970 de 1999
	Estabelece diretrizes e normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	Portaria Nº. 458 de 2001
	Cria-se o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - Bolsa Escola	Decreto Nº. 10.219 de 2001
	Cria-se o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde - Bolsa Alimentação	Medida Provisória Nº. 2.206 de 2001
	Dispõe da criação da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente	Lei Nº. 10.683 de 2003
	Cria-se o Programa Bolsa Família	Lei Nº. 10.836 de 2004
	Cria Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, e dá outras providências. D.O.U. de 20.10.2004.	Decreto de 19 de Outubro de 2004
	Lei Orgânica de Segurança Alimentar - LOSAN	Lei Nº. 11.346 de 2006

Fonte: Pilotti & Rizzini, 1995; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA [http:// www. justiça.gov.br/snj/utilidadepublica/legislacao/html](http://www.justica.gov.br/snj/utilidadepublica/legislacao/html). Acesso em: 13 ago de 2006.

Entretanto, ao contrário do desejável, “as transformações da economia internacional contribuiriam para pôr em xeque a própria noção tradicional de direitos ...” (Carvalho, 2004: 199), que vinham se constituindo no cenário brasileiro. Conforme Draibe (1995:219): “Entre 1989 e 1991/1992, no mesmo momento em que teoricamente avançava a implementação, desenhava-se uma outra agenda de reformas, cujos contornos e temas estão agora (re)definidos pelo agravamento da crise e pelo embate com o neoliberalismo”.

Na área institucional, as mudanças promovidas no período entre 1985 e 1988 foram caracterizadas pela crise do Estado e pelas transformações do sistema de políticas sociais. A “estratégia reformista”, adotada no período, se caracterizou pela crítica à centralização institucional e financeira do sistema estatal. Na sucessão de ajustamentos fiscais, seguiu-se um processo de retração do intervencionismo estatal, chegando ao total desmantelamento das políticas sociais, entre 1988 e 1992, sendo praticamente desativados os programas assistenciais de alimentação e nutrição constituídos nos anos 70 (Draibe, 1995 e 1997).

Desta forma, o dilema que se estabelecia para a década de 1990 seria o de conciliar crescimento econômico e combinar a responsabilidade social do Estado/Sociedade na formulação, articulação e gestão de políticas públicas, com o cenário de escassez de recursos públicos, por um lado, e demandas por uma democracia social, por outro.

Para Draibe (1995), as reformas dos anos 90 foram marcadas por um grupo de dilemas centrais sobre o papel do Estado na gestão das políticas sociais. Cito-a:

No espaço público, a questão maior que vem sendo posta na mesa é o que se refere ao papel e dos fundos públicos na provisão de bem-estar social da população miserável e carente, em particular. E, no seu desdobramento, estão aqueles termos freqüentemente colocados como dilemas: estatização ou privatização? Universalismo ou seletividade (focalização) na prestação dos serviços? Seguro social individualmente controlado ou seguridade social fundada em patamares generosos de solidariedade? Garantia pública de graus mínimos de atenção às necessidades, acompanhados de sistemas complementares? Novas parcerias entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não-lucrativo na produção de bens e serviços sociais? Todas estas oposições e alternativas vêm ocupando sistematicamente a nova agenda de discussão sobre o futuro das políticas sociais (*Op. cit.*, Draibe: 220).

No decorrer da década, a estratégia de constituição de um sistema de proteção social no país se baseou nos modelos tradicionais de programas destinados à transferência monetária contemplando famílias em vulnerabilidade social e individual, ou seja, por intermédio de

políticas sociais compensatórias e complementares, objetivando-se aumento de acesso à alimentação, saúde e educação básica, enquanto fatores de grande potencial para a redução das desigualdades.

As políticas sociais brasileiras foram marcadas pela focalização e seletividade de sua cobertura, com o avanço do universalismo em algumas áreas (como saúde e educação); pela luta por redução do estatismo com preservação do caráter público e gratuito dos serviços, mediante aprofundamento da articulação com organizações sociais e com o setor privado; e, a maior aceitação e apoio, no meio político, a programas de transferência monetária direta, como os de renda mínima e combate à pobreza (Draibe, 2005).

Tal complexidade acompanharia a reforma estatal dos anos de 1990, garantindo que, o conjunto de legislações, regras, benefícios e serviços de proteção social adquirissem uma maior articulação, “... tanto no que respeita às dimensões propriamente públicas dessa organização nas suas relações internas e com a política econômica em geral, quanto nas relações com o setor privado produtor e prestador de bens e serviços sociais” (Nepp, 1991: 7).

Retornando ao campo do atendimento social infanto-juvenil, pode-se constatar que o período entre 1985 e 1989, sob os efeitos do Plano Cruzado, o governo José Sarney implantou diferentes ações de caráter assistencialista, reforçando a estratégia de clientelismo e de encaminhamento da criança ao trabalho. Concomitantemente, com o apoio da UNICEF, propagaram-se os chamados “projetos alternativos”, com a articulação de entidades não governamentais e com o lançamento de uma campanha de doações estimulada pela Rede Globo de Televisão – “Criança Esperança”. No âmbito do Executivo, em meio à crise econômica e ao processo de democratização, o governo implanta o programa de alimentação escolar e criou a Secretaria Especial de Ação Comunitária - SEAC, voltada à distribuição de 1 litro/dia de leite para as crianças até 7 anos. O programa era destinado às crianças, gestantes e nutrizes pertencentes às faixas de renda familiar de até dois salários mínimos. Estes programas deram continuidade às intervenções populistas pontuais, desvinculadas de cidadania. Com o lema “é melhor trabalhar que estar na criminalidade”, criou-se o “Programa Bom Menino”, estratégia de “encaminhamento de crianças para o trabalho, concedendo isenções aos empregadores em relação à Previdência Social”. O programa destinava-se “à iniciação ao trabalho do menor assistido, com idade de 12 a 18 anos”. Para tanto, criou-se a bolsa trabalho com a obrigatoriedade de frequência escolar, “devendo as empresas com mais de 5 empregados ter 5% de seu pessoal

com esta forma de contrato, com jornada máxima de 4 horas e remuneração de meio salário mínimo”, sem vínculo empregatício e obrigações à Previdência Social, para as empresas (Faleiros, 1995: 87-88).

Segundo Draibe (1995), nos últimos anos da gestão Sarney, sob efeitos do Plano Verão, o qual visava controlar a inflação, a política social perdeu centralidade. Afirmar a autora:

“Nesse momento, o governo processava o que ficou conhecido como ‘operação desmonte’, espécie de descentralização cujo significado foi antes o de retrain as ações federais no campo das políticas sociais. É certo que ocorreu um adensamento das ações assistencialistas da SEAC e LBA, sob a bandeira de *tudo pelo social*. De fato, tais ações traduziam muito mais as preocupações do governo com o calendário e objetivos eleitorais” (Draibe, 1995: 210-211).

Em 1990, o então Presidente da República eleito, Fernando Collor de Mello, encaminhou para o Congresso um pacote de reformas administrativas, no qual, entre outras medidas, revoga a denominação da Fundação do Bem Estar do Menor para o nome de CBIA – Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência - Lei. Nº. 8.029/90. O órgão, teria a função de coordenar, normatizar e formular políticas, uma vez que a execução ficaria a encargo dos estados e municípios.

Um processo é desencadeado para a transferência da FUNABEM para os estados e municípios e até junho de 1994 ainda não se havia completado integralmente. Há resistências políticas, problemas corporativos, dificuldades administrativas. Collor ratifica a convenção da ONU e cria em maio de 1990 um “ministério da criança”, com ministros mirins, no entanto continua apoiando políticas clientelistas através da LBA, cortando verbas sociais, e adotando a pauta de uma política neoliberal de redução do Estado (Ferreira, 1993). Em seu documento oficial o CBIA (1992) se compromete a mudar o conteúdo da política, os métodos e a gestão para aplicar o Estatuto da Criança e do Adolescente (Faleiros, 1995: 90).

O Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA, promulgado em 13 de julho de 1990, após 11 anos, substituiu a repressiva doutrina do Código de Menores de 1979, e instaurou novas referências políticas, jurídicas e sociais. A política de atendimento aos direitos infanto-juvenis foi concebida por um conjunto articulado de ações, estatais e não-estatais, envolvendo entes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Seus primeiros artigos definem que toda criança e todo adolescente têm direito à proteção integral, considerando-os como sujeito de direitos individuais e coletivos, cuja responsabilidade é da família, da sociedade e do Estado.

O ECA expressa, portanto, os direitos das crianças e dos adolescentes e norteia toda política de atendimento distribuída em quatro linhas de ações: as políticas sociais básicas de

caráter universal, como saúde, educação¹³, alimentação, moradia, etc. (art. 87, item I); as políticas e programas de assistência social (art. 87, item II), de caráter supletivo, para aqueles de que delas necessitem; as *políticas de proteção*, que representam serviços especiais de atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso e opressão (art. 87, item III); os serviços de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos (art. 87, IV); e as *políticas de garantias de direitos*, que representam as entidades e os aparatos jurídicos e sociais de proteção dos direitos individuais e coletivos da infância e juventude (art. 87, item V). Os regimes de atendimentos às *medidas socioeducativas* que englobam as medidas de internação e acompanhamento jurídico dos casos de infração penal, assim como a responsabilização dos pais e responsáveis (art. 98 a 130) constituem o aparato de controle das ações de proteção à criança e aos adolescentes, cabíveis sempre que os direitos reconhecidos em lei forem ameaçados ou violados por “ação ou omissão da sociedade ou do Estado” (art. 98, item I); “por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis”; e, “em razão de sua conduta” (art. 98, item III).

No artigo 88 (item I a VI), a legislação propõe as diretrizes que compõem essa política: a municipalização; a criação e manutenção de programas específicos, considerando a descentralização político-administrativa; a criação de conselhos municipais, estaduais e nacionais dos direitos da criança e do adolescente, como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas¹⁴, segundo leis federal, estaduais e municipais; a manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos; a mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade; e a integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e

13 No caso da educação, a legislação acrescenta detalhes importantes na política e cultura instituída, como, por exemplo, ao tratar do direito à educação (art. 53, item II), define que esta deva assegurar “o direito de ser respeitado por seus educadores”, e como inciso único destaca-se ser “direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais”. Assim como, no artigo 56, itens I, II e III, responsabiliza os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental por se comunicarem ao Conselho Tutelar os casos de: I) maus-tratos envolvendo alunos; II) reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares; e III) elevados índices de repetência (Brasil, 1990).

14 Com a ampliação dos espaços de participação social e deliberação de políticas públicas, proliferaram, também, presenças diversificadas de agentes políticos, culturais, econômicos e sociais no espaço público. Alguns trabalhos demonstram que “o estabelecimento de interlocução pública nem sempre se direciona para possibilidades de deliberação em conjunto das questões que dizem respeito a um destino coletivo” (Lopes, 2004: 60).

Assistência Social, preferencialmente no mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional (Brasil, 1990).

O Estatuto da Criança e do Adolescente também estabelece, para efetivar a participação da sociedade civil, a criação de Conselhos Tutelares¹⁵, que juntamente com o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Justiça da Infância e da Juventude, têm por finalidade a defesa e garantia dos direitos dessa parcela da população. O Estatuto determina (art. 131) que em “cada município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução”.

De uma forma geral, pode-se dizer que, potencialmente, o Estatuto, enquanto Doutrina de Proteção Integral, possibilita a alteração do método, retirando o caráter punitivo e atribuindo responsabilidades às famílias e às políticas públicas e colocando ênfase nas medidas socioeducativas. No campo do direito civil, o mesmo Estatuto trouxe mudanças em relação ao pátrio poder, não permitindo mais que a lei o retire por motivo de pobreza dos pais ou responsáveis¹⁶; garantiu o direito ao processo legal de acusação e defesa do adolescente, com assistência jurídica gratuita. Este processo era limitado à defesa do Promotor Público, no Código de 1979, o qual permitia a prisão cautelar¹⁷ e a detenção arbitrária.

Paralelamente, foi aprovada a Lei Orgânica da Saúde – LOS, que dispõe sobre “as condições para a promoção da saúde, sua organização e funcionamento dos serviços correspondentes”. A lei determina (Art.1) a “regulação das ações de saúde em todo território nacional, sendo elas executadas em caráter permanente ou eventual, por, organizações jurídicas de direito privado ou público”. Foi aprovada, também, a Lei Nº. 8.142/90, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do *Sistema Único de Saúde* regulando sobre as transferências inter-governamentais de recursos financeiros, na área de saúde.

Em 1991 foi aprovada a Lei Nº. 8.242, criando o Conselho Nacional dos Direitos da Criança – CONANDA. O Conselho como “órgão responsável por deliberar sobre a política de atenção à infância e adolescência – pautado no princípio da democracia participativa”, impulsionou a implantação do Estatuto demarcando-se como órgão de caráter normalizador e

15 Para mais informações sobre o assunto confira Edson SEDA, O novo direito da criança e do adolescente, 1991.

16 Segundo Art. 23 da Lei 8.069: “A falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do Pátrio Poder” (Brasil 1990).

17 Segundo Art. 106 da Lei 8.069 (dos Direitos Individuais): “Nenhum adolescente será privado de sua liberdade senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente. Parágrafo Único. O adolescente tem direito à identificação dos responsáveis pela sua apreensão, devendo ser informado acerca de seus direitos” (Brasil, 1990).

articulador, destinado a ampliar os debates sobre o sistema de garantias de direitos (Faleiros, 1995: 91). Três anos depois, foi aprovada a lei de criação do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Decreto Nº.1.116, de 14 de julho de 1994), cuja gestão e administração financeira ficaram a encargo do Conselho Nacional. O Fundo, previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, representou, na esfera dos incentivos fiscais e do incentivo às doações, um recurso especial na execução das políticas públicas para o atendimento infanto-juvenil. Segundo dados da Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência, em 1993, “havia em funcionamento 22 Conselhos Estaduais de Direitos da Criança e do Adolescente, 1.808 Conselhos Municipais de Direitos (39,01% dos municípios) e 806 Conselhos Tutelares (16,74% dos municípios)” (Faleiros, 1995:91).

Em meados da década de 1990 foi desenvolvido e implementado o Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – SIPIA, destinado ao monitoramento de questões relativas à infância e juventude. O SIPIA tem sido implantado, voluntariamente, nos níveis estaduais e municipais, de acordo com a criação e capacitação de Conselhos tutelares e de direitos da Infância e Adolescência dessas instâncias, colocando-se, como um instrumento de registro e tratamento de informações para ação dos Conselhos Tutelares e dos Conselhos de Direitos, nos níveis municipal, estadual e federal¹⁸.

Segundo o levantamento realizado pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, através do Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA), em maio de 2004 existiam no país 5.584 municípios, dos quais 4.363 possuíam Conselho Municipal de Direitos (78,1% do total dos municípios) e 3.735 Conselho Tutelar (66,9% do total dos municípios). O modelo do SIPIA faz parte do processo de modernização administrativa do Estado, através do qual a avaliação e a disponibilidade de conhecer a realidade e dispor de informações mais específicas são condições necessárias para a gestão, planejamento e desenvolvimento de ações, entre órgãos responsáveis pelas políticas e programas destinados à infância e juventude. O Projeto é articulado e acompanhado pelo Núcleo de Referência do SIPIA, sob a coordenação nacional do Ministério da Justiça e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

Dando continuidade à regulamentação das disposições da Constituição e do Estatuto, a Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS, em 1993, passou a dar prioridade ao atendimento à

18MINISTÉRIO DA JUSTIÇA <http://www.mj.gov.br/sedh/dca/historico.htm>. Acesso em: 15 ago 2006.

criança e à adolescência em situação de risco pessoal e social nos serviços assistenciais (parágrafo único, art. 23), devido à vinculação entre as políticas assistenciais e de proteção prevista nas ações de atendimento às políticas municipais da criança e do adolescente, por meio da política de assistência social. O processo de operacionalização da política assistencial e integração da Seguridade Social Brasileira culminaram na criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, através de deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, visando uma regulação nacional e descentralizada, da assistência, enquanto política pública. O Sistema Único da Assistência Social (SUAS), materializa o conteúdo da LOAS e “trata das condições para a extensão e universalização da proteção social à população por meio da política de assistência social e funcionamento de seus serviços e benefícios nas três instâncias de gestão governamental”. Assim, o SUAS, pois constitui-se na “regulação e organização em todo o território nacional dos serviços, programas, projetos e ações da Política de Assistência Social” (Brasil, 2004: 33).

Em 1995, com o governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, o CBIA foi extinto, conjuntamente com o Ministério do Bem-Estar Social e o Ministério da Integração Regional, “transferindo-se para o Ministério da Justiça o acompanhamento da questão dos direitos da criança e do adolescente” (Faleiros, 1995: 92), por intermédio da Secretaria de Direitos da Cidadania. No mesmo ano foi criado o Departamento da Criança e do Adolescente – DCA, associado ao Ministério da Justiça pelo Decreto Nº. 1.796/96. Segundo a narrativa oficial, “em fevereiro de 1996, o DCA apresentou seu Plano de Ação, estabelecendo, (...) as linhas gerais da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, decorrente da Política Nacional dos Direitos Humanos”¹⁹

O DCA avançou na consolidação de um sistema nacional de acompanhamento e planejamento das políticas de atendimento, por via de estratégias de fortalecimento dos Conselhos Estaduais de Direitos que,

em parceria com o órgão do Executivo estadual responsável pela coordenação da política correlata, articulassem e integrassem as demandas expressas pelo Judiciário, Ministério Público, demais órgãos do executivo estadual, municípios e entidades não-governamentais, organizando-as num Plano Estadual de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente aprovado pela plenária do Conselho. Além do Plano Estadual – base da cooperação técnico-financeira com os estados, a sistemática do DCA previa a articulação direta de parcerias para projetos considerados estratégicos e de âmbito nacional, bem como o estabelecimento de parcerias com

¹⁹MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. <http://www.mj.gov.br/sedh/dca/historico.htm>. Acesso em: 15 ago 2006.

organismos internacionais. Essa sistemática foi mantida até 1998, quando os estados deixaram de atualizar esses Planos. Em setembro de 1998 foi extinta a Secretaria de Direitos da Cidadania e o DCA ficou colocado na estrutura da Secretaria Nacional de Direitos Humanos que, em janeiro de 1999, passou à categoria de Secretaria de Estado de Direitos Humanos. Em setembro de 1998 foi extinta a Secretaria de Direitos da Cidadania e o DCA ficou colocado na estrutura da Secretaria Nacional de Direitos Humanos que, em janeiro de 1999, passou à categoria de Secretaria de Estado de Direitos Humanos (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA <http://www.mj.gov.br/sedh/dca/histórico.htm>. Acesso em: 15 ago 2006).

Paralelamente, implantou-se o Conselho da Comunidade Solidária com o intuito de coordenar ações no campo social. Deste modo, criou-se, em 1996, o Programa Comunidade Solidária, que implementou o Programa de Capacitação Solidária, destinado à iniciação profissional de jovens pobres residentes nas regiões metropolitanas e o Programa Alfabetização Solidária, destinado à alfabetização de jovens residentes nos municípios do Norte e do Nordeste que possuíam altas taxas de analfabetismo jovem e adulto (Draibe, 2005: 14).

A promulgada Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB, em 1996, também estabeleceu normas em consonância com a Constituição. Após oito anos de discussão entre diferentes forças e interesses ligados aos setores da educação privada e da igreja, a LDB garantiu uma educação pública democrática e laica, estabelecendo normas que afetam desde a educação infantil até a educação superior, garantindo a obrigatoriedade e gratuidade no ensino fundamental (Rus Perez, 2000). A medida mais importante na reforma da educação foi a nova lei de financiamento do ensino fundamental, que criou o Fundo e Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, aprovada em 1996 e implementada em 1998, com o objetivo de regular a distribuição de recursos entre os entes federativos e de estimular a valorização salarial dos docentes. Concomitantemente, a descentralização ocasionou a “transferência e a delegação, para os estados e municípios e para as próprias escolas, de funções de execução dos gastos e implementação de quase todos os programas federais de apoio ao ensino fundamental” (Draibe, 2005). Entre estes podemos destacar o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – PMDE, iniciado pelo MEC em 1995, com o objetivo de redistribuir recursos financeiros às escolas públicas municipais e estaduais de ensino fundamental, visando subsidiar a manutenção física dos prédios escolares; e a descentralização e municipalização do Programa Nacional de Merenda Escolar – PNAE.

As políticas sociais de formação e capacitação de mão de obra foram contempladas por intermédio do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR, posto em execução

em todas as regiões do país a partir de 1996, sob a direção do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE e com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

Em 2000, foi promulgada a Lei Nº. 10.097, alterando de 14 para 16 anos a proibição do trabalho. Segundo o Art. 403: “ é proibido qualquer trabalho a menores de dezesseis anos de idade, salvo na condição de aprendiz, a partir dos quatorze anos – Parágrafo Único. O trabalho do menor não poderá ser realizado em locais prejudiciais à sua formação, ao seu desenvolvimento físico, psíquico, moral e social e em horários e locais que não permitam a freqüência à escola”.
Conforme Faleiros,

O mito do trabalho infantil como forma de encaminhamento da criança ainda se mantém na cultura e nas relações de produção neste final de século XX. Há, a partir do ECA, por parte das crianças e adolescentes, o direito à profissionalização; à aprendizagem profissional, à proteção ao trabalho com todos os direitos trabalhistas. O Ministério do trabalho, o Ministério Público Federal e a Secretaria da Polícia Federal firmaram entre si Termo de Compromisso visando a prevenção, a repressão e erradicação de trabalho forçado e trabalho ilegal de crianças e adolescentes (Faleiros, 1995: 92).

A aprovada a portaria Nº. 458 do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 2001, estabeleceram as diretrizes e normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, embasadas na Lei Nº. 8.069/90 – ECA, na qual o Art. 60 ratifica a proibição do trabalho infantil e o Art. 62, considera a condição de aprendiz no que diz respeito à formação técnico-profissional. A Lei 9.394/96 – LDB, também, estabeleceu a conjugação de todos os esforços, objetivando o progresso das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas em tempo integral (Art. 8, parágrafo 5). Outra diretriz foi baseada na Política Nacional de Assistência Social, através da Resolução Nº. 207, de 1998, que propõem a efetivação de “pactos” entre Estado e Sociedade, garantindo o atendimento de crianças, adolescentes e famílias em condições de vulnerabilidade e exclusão social, além das Convenções Nº.138 e 182 da Organização Internacional do Trabalho²⁰ (OIT), ratificadas pelo governo brasileiro, as quais estabeleceram a erradicação do trabalho infantil como prioridade nas políticas públicas do país.

20 A Convenção 138 da OIT ocorreu em 1973, discorrendo sobre a idade mínima para o trabalho e sobre a erradicação do trabalho infantil, na qual estipulou-se que a idade mínima de admissão ao trabalho ou ao emprego não deveria ser inferior à idade de conclusão do ensino obrigatório; a Convenção 182, realizada em 1999, defendeu a adoção de medidas imediatas e eficazes que garantam a proibição e a eliminação do trabalho infantil considerados perigosos, penosos, insalubres ou degradantes (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. <http://200.152.41.8/ascom/peti/peti.htm>. Acesso em: 12 de ago).

O Programa PETI foi destinado às famílias com “renda per capita de até ½ salário mínimo, com crianças de 7 a 14 anos que trabalham, e em casos de adolescentes de 15 anos vítimas de exploração de sua mão de obra ou em situação de risco”. O programa concede uma complementação mensal de renda (a Bolsa PETI) às famílias, mediante acesso e permanência das crianças na escola, além da frequência em programas municipais de jornada ampliada.

No âmbito das ações destinadas à proteção e defesa da infância e da adolescência, ocorreu, na Bahia, por intermédio da iniciativa de organizações sociais, a Campanha Contra a Exploração Sexual Infanto-Juvenil, que congregou dezenas de entidades com o objetivo de sensibilizar a opinião pública nacional, sendo a campanha adotada pelo governo Federal. Após três anos de mobilização (1995 - 1998) esse trabalho culminou na aprovação da Lei 9.970, de 2000, que definiu o dia 18 de maio como o Dia Nacional de Combate ao Abuso e Exploração Sexual Infanto-Juvenil. Em 2000, por meio da articulação entre poder público e sociedade civil, criou-se o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescente, com a validação de mais de 160 entidades sociais, e aprovado pelo CONANDA.

No final do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2001, foram criados programas sociais específicos para o atendimento à família. O Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação, a “Bolsa Escola”, instituiu a assistência financeira às famílias carentes para a escolarização básica dos filhos ou dependentes, através do Decreto N°. 10.219/01 e o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde, “Bolsa Alimentação”, (Medida Provisória N°. 2.206/01) voltou-se para famílias com gestantes, mães amamentando e crianças de até seis anos, de baixa renda e em risco nutricional. Em 2002, o Decreto N°. 4.102, regulamentou, ainda, o Programa Auxílio Gás, destinado a subsidiar o preço do gás liquefeito às famílias de baixa renda.

O governo seguinte, primeiro mandato do Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, deu continuidade aos programas sociais²¹, decretando a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a criação da Bolsa Família, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Lei N°. 10.689, de 13 de junho de 2003) e a Lei Orgânica de

21 Ressaltamos que o Programa Comunidade Solidária e seu Conselho (1996), enquanto organização da política de enfrentamento à pobreza, foi substituído por novos programas, por exemplo, o programa “Fome Zero”, bem como, foi redimensionada essa política para o campo das políticas de segurança alimentar, enfatizando a criação dos Conselhos gestores e Fundos públicos para alocação de recursos e conhecimentos às entidades de utilidade pública ou sociais. Segundo Almeida (2006:107), a proposta do programa e do conselho Comunidade Solidária, se fez em detrimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, extinto no início do governo Fernando Henrique Cardoso.

Segurança Alimentar (Lei Nº. 11.346 de 2006), que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Posicionando-se quanto à política pública de qualificação profissional, o governo federal instituiu o Plano Nacional de Qualificação – PNQ 2003-2007. O PNQ manteve objetivos em relação ao PLANFOR. O PNQ estabeleceu, ainda, preferência de acesso “às pessoas mais vulneráveis economicamente e socialmente, como os trabalhadores com baixa renda e baixa escolaridade e populações mais sujeitas às diversas formas de discriminação social, (...) jovens egressos de medidas sócioeducativas, portadores de deficiência”²².

O Programa Bolsa Família, instituído por Lei Nº. 10.836, no ano 2004, foi destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades, tendo como finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações com a implementação do cadastro único²³ de beneficiados e a integração dos programas sociais. Nele, são considerados os programas complementares aos de transferência de renda, como os programas de: alfabetização e educação de jovens, articulado pelo Ministério da Educação; o Programa Nacional de Agricultura Familiar -PRONAF, de responsabilidade do Ministério da Agricultura; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, do Ministério do Desenvolvimento Social, além dos programas anteriores, relacionados ao acesso à educação básica, saúde e, em especial, vinculados à ação destinada ao combate à fome e à promoção de segurança alimentar.

O momento seguinte de consolidação da Bolsa Família foi a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar, em 2006. A LOSAN estabeleceu a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SINAN, com o objetivo de articular os governos federal, estaduais e municipais, conjuntamente, com organizações da sociedade civil e empresas privadas, na formulação e execução de políticas e ações de combate à fome, assim como, na promoção de segurança alimentar e nutricional.

No campo das *políticas de atendimento infanto-juvenil* houve a criação da Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH, (Lei Nº. 10.683, de 28 de maio de 2003), voltada à “articulação e implementação de políticas públicas de promoção e proteção de direitos” e,

22 Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social.http://www.sine.pr.gov.br/setp/cqp/Pnq_2003_07. Acesso em: 14 jan 2006.

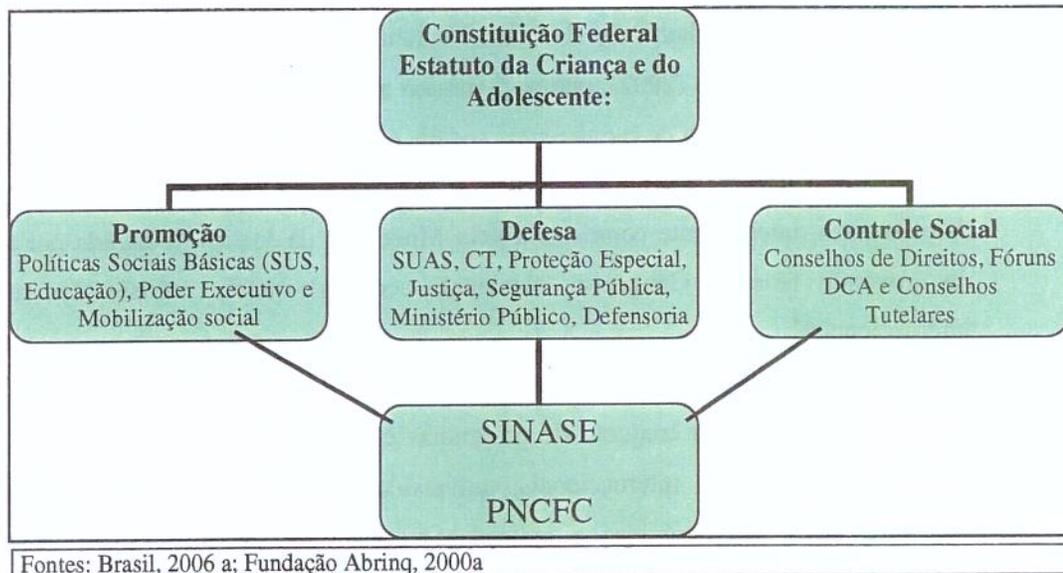
23 O Decreto Nº. 3.877, de julho de 2001, instituiria o Cadastro Único, como instrumento de padronização dos órgãos públicos federais para a transferência de renda a partir de programas localizados e de caráter permanente, sendo facultativa sua utilização na implementação de programas de caráter emergenciais (Pochmann, 2003).

composta por diversos conselhos nacionais (direitos humanos, criança e adolescente, idoso, combate à discriminação e portadores de deficiência), e pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SPDCA-, cujas ações visam o fortalecimento do *Sistema de Garantias de Direitos – SGD*, em diversos âmbitos: continuidade do Programa Nacional de Combate à Violência Sexual; proposição do Programa Pró-Conselho, com propósito de fortalecer e capacitar, em âmbito nacional, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares e Fundos da Infância; a elaboração do Projeto de Lei que regulariza a implementação do Sistema Nacional de Atendimento Sócioeducativo - SINASE, com designações como o reordenamento institucional das Unidades de internação, tal como propõe o CONANDA:

“... ampliação do sistema em meio aberto; organização em redes de atendimento; pleno funcionamento do sistema de defesa do adolescente em conflito com a lei; regionalização do atendimento; municipalização do meio aberto; capacitação dos atores socioeducativos; elaboração de uma política estadual e municipal de atendimento integrada com as demais políticas; ação mais efetiva dos Conselhos estaduais e municipais; ampliação de varas especializadas e plantão institucional; maior entendimento da lei e suas especificidades; integração dos órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública, Assistência Social, na operacionalização do atendimento inicial do adolescente em conflito com a lei, e atendimento estruturado e qualificado aos egressos (Brasil, 2006a: 22).

O Sistema de Garantia de Direitos – SGD, tem sido considerado um conjunto de instituições, organizações, entidades, programas e serviços de atendimento infanto-juvenil e familiar, que devem atuar de forma articulada e integrada, na busca de sua proteção integral, nos moldes do previsto pelo ECA e pela Constituição Federal, cujo intuito é a efetiva implementação da *Doutrina da Proteção Integral* - através da política nacional de atendimento infanto-juvenil (**Figura 01**).

Figura 01 - Organograma Jurídico e Operacional da Política Nacional de Atendimento Infanto-Juvenil - Sistema de Garantia de Direitos



Desta forma, o Sistema de Garantia de Direitos foi composto por princípios e normas que regem a política de atenção à infância e adolescência cujas ações são promovidas pelo Poder Público (em suas esferas – União, estados, Distrito Federal e municípios – e Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário) e pela sociedade civil, sob três eixos: promoção, defesa e controle Social (**Quadro 6**). No eixo da *Promoção*, destacam-se as políticas sociais básicas (saúde, saneamento, educação, moradia etc.), as ações do poder executivo e do conselho de direitos. No eixo da *Defesa*, encontramos as políticas de assistência social e proteção especial, os Conselhos Tutelares – CTs, os centros de defesa da criança e do adolescente, o Ministério Público, o Judiciário e a Segurança Pública, com delegacias especializadas. Por fim, o eixo do *Controle Social*, composto pelos Conselhos de Direitos, Fóruns de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes e outros instrumentos judiciais e administrativos de controle interno da administração pública (Controladoria, Tribunal de Contas, Ministério Público, Poder Judiciário etc) (Brasil, 2006a, Fundação Abrinq, 2005a).

Torna-se relevante, retomar algumas ações específicas da SPDCA que reforçaram a articulação do Estado (nos três níveis administrativos de governo) com as demais organizações da sociedade civil, destinadas tanto à descentralização quanto à municipalização das políticas públicas de atendimento à infância e juventude. Elas são exemplificadas, por exemplo, na criação

da Comissão Intersetorial para o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil e na criação do Programa Pró-Conselho.

Em resposta às demandas do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescente (2002), que se formulou na agenda política brasileira no final dos anos 1990, a partir da pressão de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, em 2003, foi criada a Comissão Intersetorial para o Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, inicialmente coordenada pelo Ministério da Justiça, integrada por representantes do governo federal, Congresso Nacional, sociedade civil, organizações e organismos internacionais²⁴.

Uma das principais inovações do Programa foi à mobilização de redes sociais com objetivo de agregar um conjunto de programas e ações dos governos estaduais e municipais, organismos e agências internacionais, universidades e sociedade civil para que, de forma conjunta, sejam desenvolvidas e aplicadas metodologias de intervenção local capazes de desencadear respostas mais efetivas para a superação da violação desses direitos. Um bom exemplo de implementação desse programa foi a criação e gestão do Disque Denúncia Nacional, enquanto serviço de recebimento e encaminhamento de denúncias de violência.

O Pró-Conselho, também criado em 2004, teve “por objetivo o fortalecimento da base do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente”. Para tanto desenvolve ações que visam diagnosticar as condições de funcionamento da rede de conselhos em todo o país.

Este programa retrata a articulação entre instituições governamentais e da sociedade civil. A coordenação executiva é da SPDCA, além do grupo consultivo do qual participam o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude, o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais, a Agência de Notícias dos Direitos da Infância, o Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Fundação Abrinq²⁵, a UNICEF, o Instituto Amazônia Celular e o Instituto Ethos de Responsabilidade Empresarial. Paralelamente, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, através da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SPDCA, implantou a Rede Nacional de Identificação e Localização de Crianças e

24 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/conanda>. Acesso em: 28 nov 2006.

25 Desde a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, a Fundação Abrinq, também fundada em 1990, tem participado ativamente no cenário das políticas sociais de atendimento infanto-juvenil. No quarto capítulo apresentaremos um estudo sobre a Fundação e suas inter-relações com o setor estatal.

Adolescentes Desaparecidos, em âmbito nacional, buscando coordenar a localização dos desaparecidos²⁶.

Após, aproximadamente, 12 anos de funcionamento, o CONANDA e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, conjuntamente com a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude e o Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente, realizaram encontros nacionais, regionais e estaduais para avaliar e debater sobre as políticas de atendimento socioeducativo e proteção especial. Em decorrência, em 2004, a Secretaria dos Direitos Humanos - SEDH, por intermédio da Subsecretaria de Proteção dos Direitos Humanos²⁷, conjuntamente com o Fundo das Nações Unidas para Infância, elaboraram a proposta do Sistema Nacional de Atendimento Sócio-Educativo – SINASE (Brasil, 2006a), o qual constitui a política destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei²⁸, que demanda e se correlaciona à articulação dos diferentes campos das políticas públicas e sociais.

Atualmente, o CONANDA está vinculado à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República - SEDH/PR e o CNAS ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. O Decreto publicado no dia 19 de outubro de 2004 criou a Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária com a finalidade de elaborar o *plano nacional* e as diretrizes da *política de promoção, defesa e garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária* (Brasil, 2006 b).

No âmbito da questão, este plano representa os direitos fundamentais à infância de crianças e adolescentes crescerem e serem educados no seio de uma família e de uma

26 Apesar da inexistência de dados estatísticos que retratem com fidedignidade esse fenômeno, levantamentos realizados a partir de ocorrências em delegacias de todo país indicam que, anualmente, aproximadamente, 10.000 crianças são consideradas desaparecidas. Destas, cerca de 10 a 15 % continuavam desaparecidos por longos períodos de tempo, sendo que, muitas vezes não são encontrados (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, <http://www.mj.gov.br/sndh/conand>. Acesso em: 28 nov 2006).

27 A coordenação nacional da política de promoção e defesa dos direitos é atribuição da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente no programa de Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei, tendo como princípios a municipalização e descentralização, conferindo prioridade absoluta aos serviços de execução das medidas em meio aberto de boa qualidade, na articulação, mobilização, qualificação do sistema de justiça, investimento na capacitação profissional e no reordenamento das unidades de internação, com vistas à superação da histórica cultura assistencial-repressiva, presente durante séculos no Brasil.

28 Segundo a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, em 2004, o Brasil possuía 39.578 adolescentes (de 12 a 18 anos) com medidas sócio-educativas. Sendo destes, 47% em sistema de Liberdade Assistida, 24% em sistema de internação, 19 % de prestação de serviços à comunidade, 7% em internação provisória e 3% em semi-liberdade (Brasil, 2006 b).

comunidade, enfatizando a “reordenação das instituições de abrigo, a implementação de alternativas não institucionais de acolhimento”, assim como, “alternativas à adoção”.

Portanto, o Plano – aprovado pelo CONANDA e o CNAS, em 13 de dezembro de 2006 – justifica-se pela necessidade de uma política de Estado, conforme se depreende da leitura do conjunto de ações que são propostas para ser desenvolvidas no período de 2007 – 2015. Segundo o plano de trabalho da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, “o prazo estimado para sua implementação é de 10 anos, constituído de 136 ações de curto, médio e longo prazos e organizados em quatro eixos estratégicos: i. análise de situação e sistemas de informação; ii. atendimento; iii. marcos normativos e regulatórios; e iv. mobilização, articulação e participação” (Brasil, 2006b).

O Plano avança no campo do chamado reordenamento das instituições que oferecem programas de abrigo, defendendo a “profissionalização dessas entidades e dos funcionários, e a observância dos dispositivos e princípios do ECA para tal tipo de atendimento, de forma a superar a concepção predominantemente assistencialista que ainda o caracteriza fortemente”. Também propõe a implementação de alternativas não institucionais de acolhimento, como os “programas de famílias acolhedoras”, no sentido de propiciar a convivência familiar e comunitária²⁹.

Em 2005, foi criado o Conselho Nacional de Juventude – CNJ, pela Lei Nº. 11.129, voltado à “promoção de políticas públicas para a juventude”, “formular e propor diretrizes para o Estado-governo”, “realizar estudos, pesquisas e intercâmbio entre as organizações juvenis nacionais e internacionais”³⁰.

É relevante dizer que há informações oficiais que apontam para a constituição da Rede Brasileira de Informação sobre Infância, Adolescência e Família, que vem sendo implementada pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos e visa o coletar, sistematizar e difundir informações sobre instituições, projetos pertinentes às áreas da infância, juventude e da família.

29 Segundo o Levantamento nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes- IPEA/DISOC (2003), do total de crianças e adolescentes abrigados, 58,2% possuem vínculos com suas famílias; outros 22,7% possuem famílias, mas sem vínculo familiar; sendo que, apenas 4,6% do total de crianças abrigadas são, efetivamente, sem família; outros 6,7% são crianças e adolescentes de famílias desaparecidas e 5,8% possuem algum tipo de impedimento judicial. Segundo o levantamento, as causas que motivaram o abrigamento da expressiva parcela das crianças e adolescentes encontradas nas instituições de abrigos estavam relacionadas à pobreza. Entre os principais motivos: a pobreza das famílias (24, 2%), o abandono (18,9%), a violência doméstica (11,7%), a dependência química dos pais ou dos responsáveis, incluindo, alcoolismo (11,4%), a vivência de rua (7,0%) e a orfandade (5,2%).

(IPEA. http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/direitoconvivenciafamiliar_/capit1.pdf. Acesso em ago 2006).

30 Conselho Nacional da Juventude. <http://www.cnj.pt>. Acesso em: 26 jul 2006.

A REDINFA, como tem sido denominada, está vinculada à Rede Interamericana de Informação sobre Infância, Adolescência e Família, coordenada pelo Instituto Interamericano da Criança e do Adolescente - IIN, da Organização dos Estados Americanos - OEA, numa base de dados comum, alimentada por 21 países do sistema interamericano (Brasil, 2006 b: 155).

Isso tem demonstrado um avanço no que se refere a modernização administrativa e o acompanhamento das ações e políticas de atendimento infanto-juvenil no país.

O recorte histórico apresentado não pretendeu extenuar processualmente a constituição do aparato administrativo relativo à infância, o qual passou por pressões e reformulações, ao longo do século XX. Pretendeu-se antes, sim, apontar para a matriz em que conflitos e debates sobre a infância representaram a legitimação de uma política ambígua e contraditória na sociedade brasileira, em que a omissão, a repressão e a discriminação assistencial marcaram precocemente a infância enquanto objeto de coerção, passando do aparato repressivo a um retardatário Estado de bem-estar infanto-juvenil. Nos últimos vinte anos, apesar dos avanços e conquistas políticas no campo da promoção dos Direitos da infância e juventude, ainda tem-se como desafio a materialização desses direitos a amplos contingentes da população de crianças e adolescentes que, ainda vivem privados de condições de acesso a patamares mínimos de desenvolvimento, bem-estar social, cidadania e políticas públicas que possam fomentar tais direitos.

Apesar dos avanços normativos e legais (**Quadro 5**), o atendimento ofertado a essa faixa etária da população tarda em superar as políticas de combate à pobreza, de enfoque compensatório e redistributivo, para consolidar políticas preventivas e efetivadas pela participação e legitimação social. Atacar os graves problemas sociais da infância e juventude brasileira, como analfabetismo, desnutrição, falta de saúde, saneamento básico, moradia, desemprego, violência e repressão etc., continuará sendo parte de nossa dívida histórica para com a população infanto-juvenil e, conseqüentemente, para o futuro da nação.

Destaca-se no período de redemocratização brasileira, a institucionalização da participação social, através do marco Constitucional de 1988, como a criação de Conselhos e espaços públicos de interlocução e co-gestão política, oriundos da mobilização e participação social de diversos setores da sociedade civil. No próximo capítulo, apresentamos os efeitos do neoliberalismo sobre as políticas sociais e ao processo de participação democrática que vinha se consolidando no Brasil.

Capítulo 2 – Neoliberalismo e Políticas Sociais

Há concordância entre os acadêmicos quanto ao fato de que as últimas décadas do século XIX marcaram o início do Estado de bem-estar moderno, com uma expansão constante até a II Guerra Mundial, sendo a partir de então, consolidado por expressivas mudanças até as crises econômicas da década de 1970 e 1980, após as quais diversos governos ocidentais procuraram reduzir ou controlar o desenvolvimento do setor estatal provedor de políticas de bem-estar social, de acordo com as recomendações neoliberais vigentes em organismos internacionais, como: a Organização Europeia para o Comércio e o Desenvolvimento - OECD, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, e a Comissão Econômica para América Latina - CEPAL.

Historicamente, os momentos de crise demonstraram os problemas estruturais e institucionais do capitalismo em democracias tradicionais e recentes. Se, por um lado, o desenvolvimento e institucionalização do *Welfare State*, como conquista histórica dos direitos universais, por intermédio de movimentos sociais e aspirações ético-políticas, foi considerado, em tese, possível mecanismo de "freio" às forças das desigualdades sociais oriundas do capitalismo; por outro, registram-se os perversos efeitos da política econômica globalizada, como o aumento do desemprego, da violência, o acirramento das diferenças e da desigualdade social (Anderson, 1995; Draibe, 1997; Esping-Andersen, 1996).

No mundo inteiro, o capitalismo e o socialismo do século XX engendraram uma gama de transformações às sociedades contemporâneas pós-industriais. As reformas políticas, econômicas e culturais, impulsionadas pela reestruturação produtiva da economia globalizada e os embates políticos da hegemonia neoliberal provocaram mudanças institucionais nos padrões dos serviços sociais, enfatizando o planejamento de mercado, o desempenho do gasto social, a privatização e terceirização de serviços que são, potencialmente, fontes de despolitização das questões sociais (Dagnino, 2006; Draibe, 1994; King, 1988).

Segundo Draibe (1994), o neoliberalismo estabeleceu-se como um discurso e um conjunto de regras práticas de ação ou de recomendações, destinadas aos governos, referentes às reformas estatais e às políticas econômicas e sociais (Draibe, 1994). Suas proposições, no campo social, foram basicamente aquelas que inspiravam os governos Thatcher e Reagan – a desestabilização dos pilares do *Welfare State* – isto é, retirando as políticas do campo dos direitos sociais e

colocando-as no campo da solidariedade e do serviço privado. No preceito (neo)liberal, a ação do Estado no campo social deve ater-se a programas assistenciais de auxílio à pobreza – quando necessários, de modo a complementar a filantropia privada e das comunidades.

Embora rigorosamente não possa ser considerado nem um liberal clássico nem um neoliberal, Milton Friedman (1977) expõe com clareza o núcleo da argumentação que vem sendo repetida, com menos nitidez e competência, pelos neoliberais ou pela direita. *Capitalismo e Liberdade* parte da tese de que a liberdade individual é a finalidade das organizações sociais, e é este princípio que afasta qualquer tipo de intervenção que afete coercitivamente o livre exercício da vontade individual. Por esta razão, o Estado não deve intervir no mercado e em nenhum de suas forças e fatores. Ora, os programas sociais – isto é, a provisão de renda, bens e serviços pelo Estado – constituem uma ameaça aos interesses e liberdade e a concorrência privada, geram indesejáveis extensões dos controles da burocracia (Draibe, 1994: 90).

Pode-se concluir que ocorre, de modo oposto à concepção de políticas públicas - enquanto garantia de direitos de cidadania e de reconhecimento político-cultural dos cidadãos - a tendência neoliberal reforçou a concepção de que era necessário investir na capacidade dos próprios indivíduos e das localidades de gerarem novas formas de inclusão social e econômica, ou criarem suas próprias formas de justiça social, descaracterizando, assim, a perspectiva histórica da conquista de direitos.

Segundo Anderson (1995), para além do conjunto de regras práticas de ação ou de recomendações referidas às reformas do Estado, o neoliberalismo, predominante no final do século XX, foi concebido como um novo “credo” do mundo ocidental capitalista, aprofundando o liberalismo do século XIX, que postulava a primazia do Mercado sobre o Estado, do indivíduo sobre o coletivo e a não intervenção estatal na livre concorrência dos agentes econômicos. Nesse sentido, o autor o considera uma reação conservadora das classes dominantes anglo-saxônicas e americanas, totalmente aversiva aos interesses das classes trabalhadoras e, reacionária frente os valores de igualdade e justiça social implícitos na democracia liberal, uma vez que, na equação entre liberdade e igualdade ...

... a democracia em si mesma – como explicava incansavelmente Hayek – jamais havia sido um valor central do neoliberalismo. A liberdade e a democracia, explicava Hayek, podiam facilmente tornar-se incompatíveis, se a maioria democrática decidisse interferir com os direitos incondicionais de cada agente econômico de dispor de sua renda e de sua propriedade como quisesse (Anderson, 1995: 20).

Com sua origem após a Segunda Guerra Mundial, o novo liberalismo representou um movimento de reação europeia e norte americana contra o comunismo, assim como, contra o

Estado intervencionista e de bem-estar social. Pode-se dizer, com Perry Anderson (1998), que o livro *O Caminho da Servidão*, do austríaco Friedrich Hayek, de 1944, foi a obra precursora do neoliberalismo que influenciou os governos de países do ocidente e oriente ao longo do século XX. Em grande parte, a arguição do autor austríaco se concentra na crítica ao papel regulador do Estado e sua ineficácia burocrática e aos riscos de totalitarismo que o planejamento estatal representa para a liberdade econômica e política dos indivíduos e organizações. Os mecanismos de regulação de mercado, por parte do Estado e a, subsequente, burocracia de planejamento econômico e regulação social representavam ameaças à liberdade individual dos cidadãos, portanto, também em ameaça econômica à competitividade dos mercados. Hayek propunha uma oposição ao modelo da social-democracia vigente na Inglaterra, argumentando que, “apesar de suas boas intenções (...) conduziria ao mesmo desastre que o nazismo alemão – a uma servidão moderna” (*Op. cit.*, Anderson: 9).

As propostas contra a regulação do mercado e contra o intervencionismo estatal sustentavam-se nos argumentos de liberais e conservadores de que o igualitarismo promovido pelas democracias sociais, através do desenvolvimento do *welfares states*, destruiria os laços comunitários, a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência privada, da qual adviria a prosperidade de todos. Iniciaram-se pelo ataque ao estatismo de esquerda e ao *Estado de bem-estar social*, ampliando-se posteriormente para abranger toda a concepção keynesiana de intervenção estatal na economia, contestando o Estado e visando sua substituição por um Estado neutro ou mínimo, delimitando suas responsabilidades.

É sabido que, em 1947,

... Hayek convocou aqueles que compartilhavam sua orientação ideológica para uma pequena reunião na pequena estação de Mont Pélerin, na Suíça. Entre os célebres participantes estavam não somente adversários firmes do Estado de bem-estar europeu, mas também inimigos férreos do *New Deal* norte americano. Na seleta assistência encontravam-se Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga, entre outros. Aí se fundou a Sociedade de Mont Pélerin, uma espécie de franco-maçonaria neoliberal, altamente dedicada e organizada com reuniões internacionais a cada dois anos. Seu propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro (Anderson, 1998: 10).

No plano político-econômico, os neoliberais argumentavam que “a desigualdade era um valor positivo – na realidade imprescindível em si -, pois disso precisavam as sociedades ocidentais...” (*Op. cit.*, Anderson: 10), com vistas a liberdade individual, necessária ao mercado.

Entretanto, o pleno desenvolvimento do capitalismo nos anos 50 e 60 tornaria rarefeitas as proposições neoliberais, uma vez que, elas não se justificavam como ameaças reais, em épocas de política econômica de pleno emprego e aos altos lucros capitalistas no período pós-guerra.

Em meados da década de 1970, em decorrência do movimento de instabilidade da economia capitalista, ocasionada pelos desdobramentos da Guerra Fria e pelas crises do choque do petróleo, contexto de altas taxas de inflação e baixas taxas de crescimento e no início dos anos 80, com o alargamento da recessão econômica e o profundo processo de transformações produtivas, as premissas neoliberais obtiveram uma profunda repercussão. O ataque férreo ao poder político dos sindicatos e às políticas sociais seriam, em parte, associados como os principais responsáveis pela crise:

As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais (*Op cit.*, Anderson:10).

No plano político internacional houve a formulação do ideário neoliberal contra a esquerda comunista e socialista. Em 1978, com a intervenção soviética no Afeganistão, recrudesceria o ideal “anti-comunista” explícito no neoliberalismo, impulsionando o “novo combate contra o império do mal – a servidão humana mais completa aos olhos de Hayek ...” (Anderson, 1995: 12).

A decisão norte americana de fortalecer a competição militar com a União Soviética, implementando armas nucleares na Europa ocidental, revigorou o poder de atração do neoliberalismo político, consolidando a hegemonia da nova direita na Europa e na América do Norte, defensora das liberdades individuais e do livre comércio, contra as ideais e formações totalitárias da esquerda.

Os primeiros Estados a colocarem em prática as recomendações neoliberais foram à Inglaterra, os Estados Unidos e a Alemanha, com a eleição de líderes partidários que tinham programas neoliberais, como Margareth Thatcher (1979), Ronald Reagan (1980) e Helmut Kohl (1982), respectivamente. Nos anos subseqüentes quase todos os países do norte da Europa Ocidental se colocaram sob o controle hegemônico dos programas de direita.

O neoliberalismo havia começado tomando a social-democracia como sua inimiga central, em países de capitalismo avançado, promovendo uma hostilidade recíproca por parte da social-democracia. *Depois os governos social-democratas se mostraram os mais resolutos em aplicar políticas neoliberais*(grifo nosso). Nem todas as sociais-democracias, bem entendido. Ao final dos anos 80, a Suécia e a Áustria ainda resistiam à onda neoliberal da Europa. E, fora do continente europeu, o Japão também (...) Mas, nos demais países da OCDE (*sic!*), as idéias da Sociedade de Mont Pélerin haviam triunfado plenamente (Anderson, 1995: 14).

De modo distinto da linha reacionária anglo-saxônica, os governos de direita do continente europeu praticaram um neoliberalismo moderado com mais ênfase na disciplina orçamentária e nas reformas fiscais, cautelosos em relação aos cortes sociais e ao combate aos sindicatos. Já no sul do continente, os progressistas³¹ denominados de “euro-socialistas” chegavam ao poder legitimados por movimentos operários ou populares, contrastando com os governos de Reagan, nos EUA, Thatcher e de outros países da Europa do norte.

Entretanto, apesar dos esforços, por exemplo, do governo de Mitterrand na França, de realizar uma política de deflação e redistribuição, de pleno emprego e de proteção social, nos moldes da social-democracia do pós-guerra. Tal governo acabou por ser “forçado pelos mercados financeiros internacionais a mudar seu curso dramaticamente e reorientar-se (...), com prioridade para a estabilidade monetária, a contenção do orçamento, concessões fiscais aos detentores de capital e abandono do pleno emprego” (*Ibid.*:13).

Na década de 1980 haveria uma constatação positiva quanto à implementação, mais ou menos homogênea, do conjunto de medidas neoliberais, tanto no âmbito econômico quanto no âmbito político.

No conjunto dos países da OCDE, a taxa de inflação caiu de 8,8% para 5,2%, entre os anos 70 e 80, e a tendência de queda continua nos anos 90. A deflação, por sua vez, deveria ser condição para a recuperação dos lucros. Também nesse sentido o neoliberalismo obteve êxitos reais. Se, nos anos 70, a taxa de lucro das indústrias nos países da OCDE caiu em cerca de 4,2%, nos anos 80 aumentou 4,7%. Essa recuperação foi ainda mais impressionante na Europa Ocidental como um todo, de 5,4 pontos negativos para 5,3 pontos positivos. A razão principal dessa transformação foi, sem dúvida, a derrota do movimento sindical, expressado na queda drástica do número de greves durante os anos 80 e numa notável contenção dos salários (Anderson, 1995:15)

O conjunto de recomendações econômicas envolvia um pacote de medidas para garantir a estabilidade monetária e o controle financeiro, dando prioridade aos ajustes fiscais e à disciplina orçamentária, através da contração monetária; elevação das taxas de juros; redução de impostos

31 François Mitterrand (1981), na França (Partido Socialista Francês); Felipe González (1982), na Espanha (Partido Socialista Operário Espanhol); Mario Soares (1986), em Portugal (Partido Socialista de Portugal); Bettino Craxi (1983), na Itália (Partido Socialista Italiano); Andréas Papandreu (1981), na Grécia.

sobre os rendimentos mais altos e rendas mais elevadas; redução de gastos sociais; privatização de empresas; e, o perverso mecanismo de restauração da taxa de desemprego, ou seja, a criação de uma reserva de trabalho visando romper com o poder dos sindicatos, o que na prática elevou a taxa média de desemprego nos países da OEDC, em torno de 4% nos anos 70 tendo alcançado 8% na década de 1980 (Anderson, 1995: 15-16).

A perspectiva de reativação econômica do capitalismo mundial, com propostas de taxas de crescimento elevadas e estáveis repercutiu com força nas economias de países em crise. No entanto, apesar dos êxitos obtidos com a deflação, como os lucros e o controle dos salários, historicamente não houve nenhuma mudança na taxa de crescimento dos países da OCDE, entre os anos de 70 e 80.

Apesar de uma recuperação nos lucros e nos mecanismos de acumulação, tais condições não levaram a uma recuperação dos investimentos, que após a desregulamentação financeira do período, gerou condições para uma inversão especulativa, ao invés da produtiva, decorrente da verdadeira explosão dos mercados de câmbios internacionais, cujas transações, puramente monetárias, acabaram por diminuir a produção dos bens de consumo, gerando altas taxas de desemprego.

Nos anos 90 a OCDE registrou cerca de 38 milhões de desempregados e, paradoxalmente, apesar dos esforços neoliberais de reduzir os gastos sociais, o peso do Estado de bem-estar não diminuiu em decorrência do aumento de gastos sociais com o desemprego e o aumento demográfico dos aposentados, na população. Esse paradoxo acompanhou os anos 90, quando o capitalismo avançado entrou numa profunda recessão, acompanhada pelo aumento da dívida pública de quase todos os países ocidentais, inclusive na Inglaterra e nos Estados Unidos, concomitantemente, com o aumento do endividamento privado das famílias e das empresas (Anderson, 1995; Dupas, 2001).

Nesse período, ao contrário de uma reação natural contra as premissas neoliberais, devido ao fracasso social e econômico, o modelo neoliberal ganharia um novo alento com a derrota do comunismo na Europa oriental e na União Soviética, entre 1989 e 1991, confirmando-se enquanto hegemonia, mesmo em comportamentos de partidos e governos que formalmente se definiam em seus opositores.

Os novos arquitetos das economias pós-comunistas no Leste (...) eram e são seguidores convictos de Haydek e Friedman, com um menosprezo total pelo keynesianismo e pelo Estado de bem-estar, pela economia mista e , em geral, por todo o modelo do capitalismo ocidental do

período pós-guerra. Estas lideranças políticas preconizaram e realizaram privatizações muito mais amplas e rápidas do que haviam sido feitas no Ocidente. Para sanear suas economias, aceitaram quedas de produção infinitamente mais drásticas do que haviam sido aceitas no Ocidente. E promovem graus de desigualdade – sobretudo de empobrecimento da maior parte da população – muito mais brutais do que tínhamos visto em países do Ocidente (Anderson, 1995:18)

O extremismo neoliberal emergiu, então, em países pós-comunistas e em países cuja implementação dos preceitos neoliberais coincidiu com períodos de regimes ditatoriais. Nesse sentido, sabemos que o Chile representou, na década de 1970, uma experiência ou projeto piloto para o neoliberalismo dos países avançados do Ocidente, sob o autoritarismo do general Pinochet, que rompeu com o poder do movimento operário e implantando radicalmente os programas, promovendo a desregulação financeira, desemprego massivo, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos mais ricos e privatização dos bens públicos.

É relevante apontar que, posteriormente, a hiperinflação demonstrou-se um equivalente ao trauma da ditadura militar ou Estados totalitários, no que concerne à aceitação política, econômica e social das medidas neoliberais. Nesse caso, as conseqüências da hiperinflação constituir-se-iam no mecanismo capaz de “induzir democrática e não coercitivamente um povo a aceitar políticas neoliberais mais drásticas” (*Ibid.*: 21).

Na década de 1980, a maioria dos países latino-americanos³² eram pressionados pelos programas neoliberais de ajustes econômicos, propostos pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, como condição para a renegociação de suas dívidas. Cito Anderson novamente:

Recordo-me de uma conversa que tive no Rio de Janeiro, em 1987, quando era consultor de uma equipe do Banco Mundial e fazia uma análise comparativa de cerca de 24 países do Sul, no que tocava a políticas econômicas. Um amigo neoliberal da equipe, sumamente inteligente, economista destacado, grande admirador da experiência chilena sob o regime Pinochet, confiou-me que o problema crítico no Brasil durante a presidência de Sarney não era uma taxa de inflação demasiado alta – como a maioria dos funcionários do Banco Mundial totalmente acreditava –, mas uma taxa de inflação demasiado baixa. “Esperamos que os diques se rompam”, ele disse, “precisamos de uma hiperinflação aqui, para condicionar o povo a aceitar a medicina deflacionária drástica que falta neste país”. Depois como sabemos, a hiperinflação chegou no Brasil... (Anderson, 1995: 21-22)

32 Na década de 1990, as políticas neoliberais foram adotadas por Menem na Argentina, Pérez na Venezuela e Fujimori no Peru. No Brasil, deu-se início nos governos de Fernando Collor de Mello e de Itamar Franco, aprofundando-se com as privatizações e reforma do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso.

No plano político-econômico, e por intermédio dos debates internacionais sobre a estagnação financeira e a alta inflação, o Estado foi colocado como o centro da crise, recebendo fortes críticas internas e externas: culpabilizado por seu gigantismo, por sua extensa burocracia e mecanismos permeáveis à corrupção; culpabilizado pela crise fiscal e alta “estagflação” (estado de estagnação financeira e a alta inflação); e, por seus ineficientes mecanismos de planejamento e gestão de políticas públicas (Bresser Pereira, 1995; Dagnino, 2006).

Segundo Bresser Pereira (1995), a crise fiscal do Estado pode ser assim compreendida:

A crise fiscal gerou inflação elevada, que levaram a uma crise fiscal do Estado. A crise fiscal gerou inflação elevada, que impôs à economia uma alta taxa de juros, que delimitou a taxa de investimento, levando a economia a uma diminuição do ritmo de crescimento e, finalmente, à estagnação, que, por sua vez, reduz a receita tributária e, conseqüentemente, a poupança pública, aumenta o déficit público e – fechando o círculo- agrava a crise fiscal do Estado (*Op. cit.*, Bresser: 123).

Sabemos que cada país teve seu processo singular de alinhamento aos princípios políticos e econômicos globais, de acordo a correlação de forças e o grau de consolidação de outros projetos políticos presentes no interior de cada um. Como lembra Dagnino (2006:54),

Parece possível afirmar que o projeto político neoliberal articula-se a partir da necessidade de ajustar o Estado e suas relações com a sociedade e ao que seriam as exigências de um novo momento das relações de acumulação capitalistas, marcado pela sua reconfiguração de âmbito global. Assim, esse impulso primordial, que não adviria de um diagnóstico da sociedade presidido pela questão democrática, marcaria, desde logo, a lógica interna da estruturação do projeto neoliberal. Isso significa que não foi a questão da democracia, tal como projeto participativo, que constituiu o impulso original do projeto neoliberal, mas, basicamente, a necessidade de ajustar a economia, removendo as barreiras para a expansão do grande capital internacional, principalmente no Terceiro Mundo, e liberando o mercado dos obstáculos que o impediam de funcionar como organizador da vida em sociedade.

Deste modo, os ajustamentos macroeconômicos neoliberais foram contidos em um conjunto de prescrições à reforma do Estado, em especial, orientada para a *privatização de bens públicos* estratégicos, como energia e telecomunicações: *descentralização* e a *focalização* das políticas de desenvolvimento social, por intermédio de programas seletivos de emergência.

Segundo a autora,

... as referências, estratégias e formas de atuação das forças vinculadas ao projeto neoliberal nos distintos países, se não se afastam das direções adotadas ao nível global, adquirem especificidade própria na medida em que são forçadas a estabelecer, localmente, relações de sentido e um terreno de interlocução com os campos adversários. Daí a necessidade, em alguns casos, de utilização de referências comuns, cujo significado, no entanto deve ser deslocado, redefinido, de modo a

garantir seu papel de orientar práticas adequadas à implementação dos objetivos do projeto neoliberal (Dagnino, 2006: 55).

O Brasil foi “forçado” à negociação política interna e externa e à implementação de ajustes financeiros e reformas administrativas, conforme imposições do Consenso de Washington, cujas orientações preconizavam o fim de qualquer barreira protecionista por parte dos países em desenvolvimento, aumento das importações, além dos programas de privatização das empresas públicas, flexibilização do trabalho e o redimensionamento dos programas sociais.

Os desafios e novas perspectivas apresentadas à consolidação da democracia brasileira nas últimas décadas, como a universalização dos direitos sociais e sua intersecção com o embate neoliberal de redução do Estado, se apresentaram enquanto dimensão limite que re-significaram o conceito de solidariedade, cidadania e democracia na cultura e na política que vinha sendo constituída no país (Dagnino, 1994; Telles, 1994b).

É fato que a organização da sociedade brasileira se iniciou décadas atrás, na luta de movimentos sociais, sindicatos, partidos políticos e demais segmentos sociais, por mais liberdade, equidade e justiça consolidando, assim, a existência de um projeto político democrático e participativo no país. O projeto democrático-participativo foi assim definido por Dagnino:

Seu núcleo central estaria constituído por uma concepção de aprofundamento e radicalização da democracia, que confronta com nitidez os limites atribuídos à democracia liberal representativa como forma privilegiada das relações entre Estado e sociedade. (...) A participação é então concebida fundamentalmente como o compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões relativas ao interesse público ... (Dagnino, 2006:48-49).

No projeto democrático-participativo, a cidadania é concebida como estratégia política na formação de sujeitos sociais ativos que lutam pela definição de seus direitos e pela garantia do estabelecimento de relações sociais mais igualitárias. Neste caso, ela surge como proposta de sociabilidade e visa o reconhecimento do “outro” enquanto sujeito de direitos e deveres capaz de se relacionar no espaço público e, com um conjunto diversificado de interesses, estabelecendo instâncias de legitimidade para os conflitos, os debates e as negociações (Telles, 1994a).

A cidadania, nesse caso, apresenta-se como processo de constituição de subjetividades que se reconheçam como “sujeitos portadores de direitos” e que se afirmam na reivindicação de acesso e participação efetiva na formulação e definição do sistema político, ou seja, na sua participação enquanto membros da sociedade no poder do Estado (Dagnino, 1994).

Contudo, a promessa de cidadania ativa, com perspectivas democráticas e republicanas, bem como da inserção institucional da sociedade civil na participação de tomadas de decisão etc. (Gecd, 1999; Dagnino, 2006; Nogueira, 2004; Telles, 1994a,b) tem experimentado “os limites da própria democracia em uma sociedade de pesada tradição autoritária, oligárquica e excludente, essa pobreza trás à tona todos as contradições e ambivalências inscritas na dinâmica da vida social” (Telles, 1994b: 44). Deste modo, indagar-se-á com Dagnino (2004) e Paoli (2002), sobre o que estamos falando, hoje em dia, quando nos referimos à participação, cidadania e democracia? Trata-se, de um enunciado valorativo do projeto democratizante e participativo, ou de seu oposto, como enunciado constitutivo do projeto neoliberal?

Ao abordar a significação de tais conceitos (participação, cidadania e democracia) e suas implicações nas organizações, com o advento neoliberal, Dagnino demonstra a emergência de uma espécie de “confluência perversa”, expressão advinda da convivência de projetos políticos distintos e antagônicos, com diferentes interesses e projetos políticos de poder e organização dos espaços públicos societais e institucionais.

Em linguagem comum, a noção de participação, cidadania e democracia passou a representar diferentes perspectivas de projetos políticos em torno do processo de democratização. Assim sendo, para a análise do termo cidadania no viver cotidiano e no contexto histórico atual, é imprescindível considerá-la um conceito ambíguo, que operacionaliza diferentes conflitos e armadilhas à dinâmica das organizações e espaços públicos de representação e participação democrática, conforme constata Dagnino: “A existência de uma confluência perversa entre um projeto político democratizante participativo e o projeto neoliberal, que marcaria hoje, (...), o cenário da luta pelo aprofundamento da democracia na sociedade brasileira (Dagnino, 2004: 95).

Compreendemos que, no Brasil, o debate neoliberal alinhou-se com a estratégia de modernização no campo administrativo público, de caráter gerencial, sobrepondo-se e ajustando-se à questão democrática que vinha se estabelecendo no país.

O primado do mercado, enquanto eixo reorganizador da economia, é visto como devendo se estender ao conjunto da sociedade; a busca de eficiência e de modernização passa então a legitimar a adoção do mercado como organizador da vida social e política. A transferência da lógica de mercado para o âmbito estatal transforma os governos em “provedores de serviços”, e os cidadãos em clientes”, “usuários”, com relação aos quais é preciso ter sensibilidade com respeito às suas demandas e eficiência no seu atendimento (Dagnino, 2006: 55).

Como agravante, verificamos a capacidade dos modelos neoliberais de retirarem da arena “política e pública os conflitos redistributivos e a demanda coletiva por cidadania e igualdade”

(Paoli,2002:379), substituindo a experiência social da conquista histórica dos direitos de cidadania, por agenciamentos da solidariedade privada, por intermédio de formação de redes de serviços sociais mediatizados pela lógica do mercado e pelas relações de beneficência, compaixão e auxílio material (Almeida, 2006; Dagnino, 2004; Paoli, 2002), e não como direito “conquistado” e “garantido” constitucionalmente, havendo um grande risco de se reproduzir as tradicionais relações de subserviência e clientelismo do ordenamento societário e institucional brasileiro, o autoritarismo social, uma vez que, se reinscreve o domínio privado, como medida de todas as coisas, “problema ‘histórico’ brasileiro, que o neoliberalismo só reforça e agrava” (Telles, 1994a apud Geed, 1999: 57). A transformação dos cidadãos em clientes, usuários ou consumidores, sobretudo quando se trata de grupos sociais vulneráveis, não atenua o perigo do autoritarismo, podendo inclusive reforçá-lo (Santos, 2001; Telles, 1994a).

Essa transferência da lógica de mercado para o interior das relações estatais é identificada no processo de descentralização e modernização do Estado, o qual pressupõe um “centro” dotado de capacidade de condução de tais mecanismos. Pode-se dizer que, no Brasil, esse dispositivo foi representado pelo “núcleo estratégico do Estado”, sob chancela, do então Ministro Luis Carlos Bresser Pereira - Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado-, entre 1995 a 1998. A proposta de modernização e reforma administrativa do aparato estatal foram pensadas a partir de quatro setores dentro do Estado: (1) o núcleo estratégico do Estado, (2) as atividades exclusivas do Estado, (3) os serviços não exclusivos ou competitivos, e (4) a produção de bens e serviços para o mercado. Em cada um desses setores há que se diferenciar: o tipo de propriedade; o tipo de administração pública adequado; e, o tipo de instituição mais adequada para a execução e implementação das políticas (**Quadro 6**).

O núcleo estratégico é composto, a nível federal, pelo Presidente da República, pelos Ministros de Estado e por toda cúpula ministerial, sendo eles os responsáveis pela elaboração das políticas públicas, pelos membros do Congresso, do Supremo Tribunal Federal e do Ministério Público, responsável pela fiscalização do Estado. A nível municipal e estadual existem estruturas correspondentes ao núcleo estratégico (Bresser Pereira, 1997:122).

As atividades exclusivas do Estado são aquelas em que se exerce o poder do Estado, ou seja, o poder de legislar e tributar, abarcando a polícia, as forças armadas, as organizações de fiscalização e regulamentação e os órgãos responsáveis pela transferência de recursos às áreas sociais e científicas, como o SUS - Sistema Unificado de Saúde e o Sistema de Seguridade Básica.

Quadro 6 – Estrutura da Reforma Administrativa do Estado (1995)

Setores estatais, forma de propriedade, administração e instituições							
	Forma de Propriedade			Forma de Administração		Instituições	
	Estatal	Público Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial		
Núcleo Estratégico Congresso, Tribunais Superiores, Presidência, Ministérios	●				●	Secretarias que elaboram políticas públicas Contrato de Gestão	
Unidades Descentralizadas Polícia, Fiscalização, regulamentação, fomento de âmbito social e científico	●					●	Agências Executivas autônomas
Serviços não exclusivos Escolas, hospitais, serviços sociais etc		●				●	Organizações Sociais
Produção para o Mercado Empresas estatais			●			●	Empresas Privadas

Reproduzido de: Bresser Pereira, 1997.

Os *serviços não exclusivos do Estado*, ou serviços competitivos, a que se refere Luis Calor Bresser Pereira (1997), são aqueles que, mesmo não implicando o poder do Estado para execução, este fiscaliza e/ou subvenciona, por considerá-los de relevância pública. Este setor abrange os serviços sociais e científicos, como escolas, hospitais, museus, centros de assistência social etc. Por fim, o Estado se apresenta como produtor de bens e serviços, através de empresas de economias mistas, empregadas tanto no atendimento de serviços públicos, quanto em setores estratégicos (energia, água e esgoto etc).

É importante considerar que, nesse modelo, as organizações sociais se constituíram como organizações públicas “não estatais”, com fundamentos embasados no Direito privado e que, por intermédio de contratos de gestão e aprovação do poder legislativo, firmam convênios com o poder executivo, na garantia de ganharem para si o direito de participar do pressuposto público federal, assim como, dos estados e municípios.

O núcleo estratégico e as atividades exclusivas do Estado são considerados como propriedades estatais por definição. Além do aparato tradicional - aprovação de leis (congresso), elaboração de políticas públicas (presidência e cúpulas ministeriais) e emissão de sentenças e acordos (poder judicial) – o núcleo estratégico abrangeu o contrato de gestão, como uma nova ferramenta para a administração pública. Este contrato, tornou possível ao núcleo estratégico, estabelecer os objetivos das entidades executoras do Estado, assim como, possibilita-lhe definir os respectivos indicadores de desempenho e garantir recursos humanos, materiais e financeiros para que as entidades os alcancem.

No desenho da reforma, o poder político é centrado no “núcleo estratégico do Estado”, detentor do monopólio das decisões, com responsabilidade exclusiva de elaborar as leis e políticas públicas. Dessa forma, a noção de participação da sociedade civil ganha uma definição muito peculiar, assumindo a função de implementar e executar as políticas públicas, sendo apartada do processo decisório. Conforme Dagnino (2006: 55):

A introdução na América Latina dos princípios da “New Public Management” (...) formaliza esta visão da administração pública como extensão da administração privada. A participação da sociedade civil encontra aqui o seu lugar: por um lado, ela fornece informações qualificadas sobre as demandas sociais; por outro, ela dispõe de organizações com capacidade para assumir com eficiência a execução das políticas públicas voltadas para essas demandas. A sociedade civil é assim, concebida de forma seletiva e excludente, já que são reconhecidos aqueles setores capazes de desempenhar essas funções.

Esse processo representou em muitos países um remodelamento fundamental em relação a natureza dos serviços de atendimento (saúde, educação, assistência social, geração de trabalho e renda, habitação, etc.), com o fortalecimento de ações sociais privadas, reordenando a interdependência Sociedade Civil e o Estado, com a emergência do espaço público “não-estatal”, potencialmente com capacidade de intervir no Estado (Almeida, 2006; Dagnino, 2006; Elmore e Hula, 2001).

Essa concepção de sociedade civil teve um enorme impacto na reconfiguração deste espaço na maior parte dos países latino-americanos, como resultado do avanço do projeto neoliberal. O crescimento acelerado e o novo papel desempenhado pelas Organizações Não-Governamentais; a emergência do chamado Terceiro Setor e das Fundações Empresariais, com forte ênfase numa filantropia redefinida (...) e a marginalização dos movimentos sociais (a que alguns autores se referem como “criminalização” (Oliveira, 1997) dos movimentos sociais, evidenciam esse movimento de redefinição. O resultado tem sido uma crescente identificação entre “sociedade civil” e ONGs, onde o significado da expressão “sociedade civil” se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de “Terceiro Setor” (Dagnino, 2006: 55-56).

Como observamos, a noção de participação, expressa no projeto neoliberal, retira a tônica do poder decisório da sociedade civil de formular políticas públicas, por exemplo, na tentativa de retirar dos movimentos sociais a capacidade de articulação política e disputa de interesses. De modo diverso da concepção de sociedade civil, enquanto terreno de disputas políticas e da ética do coletivo, a noção de sociedade civil e participação passaram a representar ilusoriamente uma sociedade separada ou cindida do Estado e da sociedade política.

A estratégia de reconhecer as organizações sociais como representantes de demandas da sociedade é bastante visível no Brasil atual. Para Martins (2002), a reforma do Estado pode ser compreendida pelos novos modelos jurídicos institucionais para a provisão de serviços de relevância pública.

A lei Nº. 9.249 de 1995, que dispõe sobre o benefício de dedutibilidade do imposto de renda, baseado no cálculo de rendimento real foi um benefício concedido àquelas empresas ou pessoas físicas que fizerem doações às entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e às instituições sem fins lucrativos, portadoras do Título de Utilidade Pública Federal (**Quadro 7**).

Quadro 7 - Novos modelos jurídicos e institucionais para provisão de serviços de relevância pública na década de 1990

DECRETO Nº. 2.487, DE 2 DE FEVEREIRO DE 1998: Dispõe sobre a qualificação de autarquias e fundações como Agências Executivas, estabelece critérios e procedimentos para a elaboração, acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão e dos planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das entidades qualificadas e dá outras providências;

LEI Nº. 9.608, DE 18 DE FEVEREIRO DE 1998: Lei do Voluntariado – dispõe sobre o serviço voluntário ou atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza ou instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.

LEI Nº. 9.790, DE 23 DE MARÇO DE 1999: Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências;

DECRETO Nº. 3.134, DE 10 DE AGOSTO DE 1999: Estabelece diretrizes e metas relativas à revisão das estruturas dos Ministérios, e dá outras providências;

DECRETO Nº. 3.507, DE 13 DE JUNHO DE 2000: Dispõe sobre o estabelecimento de padrões de qualidade do atendimento prestado aos cidadãos pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta, indireta e fundacional, e dá outras providências.

Fonte: Martins, 2002; <http://www.soleis.adv.br>. Acesso em 15 jul 2005.

Sob o ponto de vista operacional, a Lei Nº. 9.790/99 criou o Termo de Parceria, novo instrumento jurídico a ser firmado entre Poder Público e entidades da sociedade civil qualificadas, ou seja, esse termo de parceria operacionaliza o “contrato de gestão” que visa controlar e acompanhar as relações com o Poder Público, de acordo com a proposta de reforma administrativa do Estado. Com o Termo de Parceria o campo estatal delega ao particular, à sociedade civil organizada, uma série de atividades tidas como de interesse público (**Quadro 8**).

O Termo de Parceria, firmado de comum acordo, entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discrimina direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias. De acordo com art. 11 da referida lei, a “execução do objeto do Termo de Parceria devem ser acompanhadas e fiscalizadas por órgão do Poder Público” da área de atuação correspondente à atividade fomentada e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação, em cada nível de governo.

É interessante ressaltar dessa análise como é amplo o campo de ações institucionalizadas enquanto representações de interesse público, que vão desde ações que contemplam os direitos sociais, como educação, assistência, saúde, alimentação, até ações voltadas à cultura, patrimônio histórico, participação voluntária, desenvolvimento econômico, estudos e pesquisas etc.

Quadro 8 - Atividades reconhecidas como de interesse Público das OSCIPs

- a) promoção da assistência social;
- b) promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- c) promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- d) promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- e) promoção da segurança alimentar e nutricional;
- f) defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- g) promoção do voluntariado;
- h) promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- i) experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- j) promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
- l) promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- m) estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas.

Fonte: Lei Nº. 9.790, de 23 de março de 1999. <http://www.soleis.adv.br>. Acesso em 15 jul 2005

Paralelamente, de forma a compensar a contração estatal proposta na última década do século XX, a sociedade como um todo foi induzida a participar, por intermédio dessa hegemonia

que tem redefinido a sociedade civil, enquanto campo ético político para o Estado. No final da década de 1990, o livro de Antony Giddens *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, propunha a noção de um “terceira via” visando superar tanto o estatismo da esquerda e o modelo “social-democrata”, representado pelo Partido Trabalhista da Grã-Bretanha, como o “neoliberalismo”, representado no Partido Conservador. Sua proposta pressupõe a substituição do *Estado de Bem-estar* pela *Sociedade de Bem-estar*, com organizações da sociedade civil desimpedidas por um Estado que não interfira em sua riqueza. Para Giddens (2001) a relação estabelecida entre o Estado de bem-estar e a sociedade civil implica na seguinte equação: a expansão de um significa a redução da outra, ou seja, a extensão da sociedade, enquanto mercado de serviços representa a diminuição da dimensão do próprio Estado.

Assim, Giddens define seu problema como a exclusão voluntária dos ricos, “que se isolam da sociedade e desenvolvem seus próprios serviços. Sua exclusão empobrece a esfera pública porque eles não precisam de serviços públicos e por isso não pressionam para melhorá-los” (Navarro, 1999). No que concerne à relação da família e o Estado de Bem-estar, ele propõe que os filhos paguem pelas aposentadorias dos pais, ao invés do Estado fazê-lo, argumentando a favor da criação de uma responsabilidade recíproca entre filhos e pais. Por fim, Giddens propõe educação, serviços como assistência familiar e infantil, serviços de saúde, transporte e capacitação contínua para os excluídos do mercado de trabalho, enfatizando a necessidade de responsabilidade e iniciativa individual dos beneficiados como princípios norteadores das políticas sociais, com o que ele quer dizer que *não há direitos sem responsabilidades*, ou seja, os beneficiados devem responder a certas condições para que não percam seus benefícios (Navarro, 1999; Almeida, 2006). Essa dimensão gerou a idéia da aplicação de condicionalidades ou contrapartidas como pressuposto de acesso aos benefícios sociais, com o objetivo de criar condições “para que os indivíduos recuperem sua capacidade de participar ativamente da sociedade, não permanecendo, continuamente, na situação passiva de receptor de benefícios” (Almeida, 2006: 100).

No Brasil, pode-se dizer que esse processo histórico tem-se constituído por intermédio da formação do marco discursivo da participação solidária, na nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no país, que teve por base a reforma administrativa e a proposta de modernização do Estado, articulando o Estado, a sociedade civil e o mercado. Deste modo, ampliaram-se, no final dos anos 1990, as ações das entidades de utilidade pública, sem fins

lucrativos; a implementação de políticas públicas como a “Comunidade Solidária”; e o desenvolvimento de novas denominações, como “filantropia empresarial”, “responsabilidade social”, “voluntarismo”, “cidadania empresarial” etc.

Segundo Almeida, compreendemos

como determinados argumentos sobre a crise do Estado e os seus limites para solucionar os problemas sociais, a necessidade do terceiro setor se envolver em ações sociais e as vantagens de se promover um capitalismo inclusivo convergiram na configuração do marco discursivo da participação solidária (DPS), que passou a fornecer, com um razoável grau de hegemonia, o quadro de referências pelo qual os problemas sociais passaram a ser debatidos no Brasil. O DPS é fruto de um conjunto de argumentos que, embora possam ter origens e interesses distintos, possuem um poder de afirmação comum, cujo efeito é circunscrever o debate democrático à obtenção de consensos e retirar a questão social do campo das decisões políticas. (...) Essa mesma ênfase nos aspectos procedimentais informa uma determinada concepção de cidadania que, ao se construir por meio do esvaziamento da legitimidade dos direitos regulamentados pelo Estado, opõe as políticas sociais estatais, que passam a ser qualificadas como assistencialistas, a programas sociais planejados, monitorados e mensuráveis e baseados numa ação solidária espontânea (ALMEIDA, 2006, p. 128-129).

Segundo dados do relatório internacional “The Comparative Nonprofit Sector Project”, vinculado ao Centro de Estudos da Sociedade Civil do Instituto de Pesquisa às Políticas da Universidade de Johns Hopkins, no período entre 1990 e 1995, o Brasil possuía cerca de 1,6% da população economicamente ativa (PEA) trabalhando em organizações da sociedade civil sem fins lucrativos (excluindo-se os trabalhadores de organizações religiosas), sendo que 1,4% eram trabalhadores assalariados e 0,2%, voluntários. Um percentual inferior às médias dos países em desenvolvimento (1,9% da PEA, sendo composto por 1,2% de trabalhadores assalariados e 0,7% de voluntários) e distante das médias dos países desenvolvidos (7,4% da PEA, sendo composto por 4,7% de trabalhadores assalariados e 2,7% de voluntários) (Salamon, 2003).

Comparando, de forma ilustrativa, esses dados com outra pesquisa realizada pelo IBGE (2002), observamos um aumento de mais de 100% das organizações da sociedade civil brasileira, estas passando de 107 mil entidades, em 1996, para 276 mil em 2002. Isso representa, atualmente, significativa participação deste setor na vida econômica do país, equivalente a 5% do Produto Interno Bruto (PIB) Nacional, criando um mercado de empregos diretos a três milhões de trabalhadores.

Até recentemente, era incomum a idéia de que as organizações sem fins lucrativos formavam um grupo ou “setor” com diversificação interna e representação substantiva de interesses específicos e diferenciados. Além disso, o conceito de *nonprofit* (sem lucros) ganhou

maior visibilidade no Brasil após 1990. A própria redefinição do papel do Estado, o avanço de políticas *market-oriented*, o enfoque participatório da democracia gerencial, as introduções do *empowerment* político institucional, o pluralismo, a identidade étnica e cultural foram os temas no centro da agenda da sociedade civil e política do final do século XX (Landim, 1993).

O *boom* das organizações do Setor Sem Fins Lucrativos na década de 90 do século XX no Brasil tem caracterizado a reordenação do Estado em relação à sociedade civil, demarcando a constituição de uma esfera pública complexa e diversificada.

Segundo Landim (1993), os estudos e debates políticos focalizaram, principalmente, o papel das organizações sem fins lucrativos no vis-à-vis com outros setores da sociedade brasileira – especialmente o Estado-, e sobre sua capacidade de resolver pressões sociais oriundas da pobreza e da desigualdade social. Alguns dos tópicos debatidos incluíam o papel de organizações em mobilizar recursos materiais, suas funções como agentes, extensões ou substitutos do Estado, sua capacidade de influenciar a política pública, sua competência, eficácia e potencial para gerir a pobreza, sua contribuição ao processo de democratização, manutenção e manifestação de identidades étnicas, culturas indígenas, valores de altruísmo e solidariedade social “esquecidos” na contemporaneidade, bem como seus relacionamentos com as organizações religiosas e aos partidos políticos. A diversidade dessas questões reflete não somente diferentes linhas de pensamento sociológico, político e econômico, mas, sobretudo a diversidade interna do universo das assim chamadas organizações sem fins lucrativos, a diversidade de interesses, desejos, aspirações etc.

Em muitos casos, a falta de parâmetros, limites e contornos desse setor obscurece as distinções entre o campo religioso e o laico, o público e o privado, o do direito e o da moral, principalmente o campo de relações entre os negócios privados e o Estado público, causando indistinções entre o campo econômico e o político. Isto implica no risco de transformar a relação de direitos das populações beneficiadas em benevolência repressiva, ou seja, transformando a liberdade em subserviência e a participação em sujeição, por intermédio de um despotismo descentralizado (Santos, 2001).

Assim, o setor sem fins lucrativos brasileiro também representa a fragmentação e heterogeneidade das questões políticas, sociais e econômicas em disputa na sociedade civil e política do país. Suas numerosas organizações são extremamente variadas e se diferem umas das outras no papel que efetivamente assumem na sociedade brasileira. Legalmente, o setor adquiriu

um pouco de coerência com a instituição de leis e regulações legais, aplicadas às organizações sem fins lucrativos e de utilidade pública, mesmo que ainda não tenhamos claras informações e controle público³³ consistente para todas essas organizações (Bittar, 2007).

Conseqüentemente, a indefinição dos seus espaços e responsabilidades e o caráter efêmero e fluido de suas relações contribuíram na negatividade da opinião pública de algumas organizações, demarcando o caráter “ilusório” e apriorístico da sociedade civil, como imanente pólo virtuoso. Muitas vezes essas organizações são manipuladas por interesses escusos e se materializam como empreendimentos ilícitos, exploração de recursos públicos, privatização de fundos públicos, relações de favoritismo pessoal (clientelismo), despotismo, aplicação seletiva da lei, ausência da supervisão do governo na fiscalização, planejamento e avaliação dessas organizações que se destinam ao bem público (Mendes, 2004). Sem dúvida o papel desse setor no contexto político e cultural do favoritismo pessoal continuará sendo fonte de estudos e debates no Brasil. Todos esses elementos são aspectos que podem obscurecer o desenvolvimento dessas organizações como constituição e fortalecimento de esferas públicas, capazes de aprofundar o projeto de democratização e participação cidadã (Landim, 1993; Dagnino, 2006; Santos 1990; Telles, 1994a,b).

Torna-se relevante considerarmos que, no campo social, a partir dos anos 80, o ideário neoliberal passou da ênfase em recomendações do Estado Mínimo, “visando superar a crise econômica, a partir da negação dos princípios social-democratas de regulação econômica”, para um segundo momento, marcado pela ênfase em políticas de crescimento econômico “apoiado na elevação da competitividade sistêmica, e no reforço a mecanismos de modernização e flexibilização das estruturas e fatores sociais, condizentes com as novas tecnologias” de gestão de políticas públicas (Draibe, 1994: 91).

Paralelamente, houve o reconhecimento de que a pobreza impõe entraves à modernização das economias e à consolidação dos regimes democráticos³⁴, induzindo assim, à representação propositiva de uma nova institucionalidade regulatória e participativa, por intermédio da qual vêm se redesenhando as políticas sociais, a saber: a criação de um mercado de serviços e da

33 Segundo a Controladoria Geral da União, contabiliza no Brasil cerca de 276 mil ONGs, segundo levantamentos do Ministério da Justiça. Destas, estão cadastradas oficialmente no Ministério apenas 4.000 entidades, que são as entidades de Utilidade Pública e as Oscips, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, constituídas segundo critérios definidos para serem reconhecidas pelo governo (Bittar, 2007).

34 Esse aspecto foi apresentado por Sônia DRAIBE, em Proteção social e desenvolvimento humano na América Latina: as políticas sociais de nova geração, 1996. Artigo elaborado para PNUD/Cepal – Conference on the Next Generation of Policy Concerns: equity, environment and democracy in the Southern Cone (1996).

sociedade civil, através do provimento de serviços básicos que o Estado não está, e muitas vezes nunca esteve, em condições de prestar (Santos, 1999).

No final da década de 1990, o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas – PNUD, conjuntamente com Comissão Econômica para América Latina - CEPAL, identificaram os conteúdos e formatos das reformas institucionais dos países latino-americanos. Esse processo foi impulsionado pela modernização administrativa e pelo aperfeiçoamento da competição sistêmica das economias, com o objetivo da integração internacional e do crescimento econômico sustentável. Nesse sentido, a dimensão social passou a ser re-avaliada dentro do novo padrão de crescimento econômico, reordenando as relações entre política social e política econômica no âmbito de um conceito mais amplo de políticas: comprometidas com o caráter democrático e sustentável do desenvolvimento econômico. Segundo Draibe (1997: 12):

A capacidade que terão em combinar as tarefas de sustentação de condições estruturais de competitividade em escala global – que requerem ambientes de austeridade e restrições fiscais – com os objetivos de justiça social – que supõem políticas sociais mais eficazes, inclusivas e competentes para atender às demandas e restringir os efeitos negativos da globalização... Porém, este também é, sem dúvida, núcleo da agenda social dos governos da região que possuem efetivamente como perspectiva o reforço da vida democrática sustentada em economias dinâmicas e formas inteligentes de integração internacional.

A nova institucionalização das políticas sociais repousou na sua “capacidade de regenerar e revitalizar o tecido social, instaurando as novas bases de coesão e integração sociais” (*Ibid.*:12), frente aos cenários negativos marcados pelo impacto das políticas de estabilização, da precarização do mercado de trabalho e da crescente integração competitiva internacional.

Segundo o levantamento, no que concerne aos pontos centrais de efetivação da nova agenda e das diretrizes de reorganização do sistema de políticas sociais, a descentralização dos programas; a conjugação de esforços públicos e privados (parcerias e participação social); a integração de programas e o resgate das sinergias sistêmicas, serviram de alicerce ao reordenamento institucional, sendo o gasto público social moldado pelo modelo gerencial de desenvolvimento humano sustentável, destinado a elevar seu padrão de eficácia e eficiência enquanto investimento no campo social (Draibe, 1995 e 1997).

A descentralização ganhou consentimento e legitimidade, com sua capacidade de gerar um perfil local de utilização dos recursos públicos e dos não públicos, para o financiamento das atividades sociais, assim como, alterou as formas de produção e operação no provimento de serviços sociais. Segundo Draibe (1997), o desenrolar do processo de descentralização tem

demonstrado algumas condições intrínsecas para o seu fortalecimento, são elas: a capacidade de formular e coordenar a política pública de forma contínua; a adequada simetria entre a descentralização fiscal e a descentralização de competências e encargos; a criação de capacidades administrativas nos níveis descentralizados; e, a introdução de tecnologias de monitoramento, avaliação e socialização de informações.

Este processo tem se caracterizado pela focalização em procedimentos que enfatizam a técnica, o voluntariado associativista, a democracia gerencial e a sustentabilidade econômica das propostas, cuja administração e implementação têm fomentado reordenações no conjunto de atendimento às políticas públicas, aos programas e serviços sociais. Termos como *accountability*, governança e desenvolvimento responsável passaram à conjuntura semântica do dia-a-dia dessas organizações, em específico o de sustentabilidade privada e responsabilidade social, cujo caráter público de ação em áreas de risco social, meio ambiente e demandas sociais específicas têm chamado a atenção da opinião pública nos últimos anos (Almeida, 2006; Landim, 2004; Salamon, 2002).

A segunda diretriz deste processo de reestruturação em direção à economia competitiva globalizada, pressupõe a integração de programas e o “resgate das sinergias sistêmicas” como ajustes necessários para as políticas e os investimentos sociais. Nesse sentido, a reorganização dos serviços sociais consistiria na integração de objetivos e formas de ação frente a um dado público-alvo, conjuntamente, com a noção de complementaridade da intervenção social. Essa dimensão foi recorrente no processo de reorganização dos serviços públicos, principalmente dos programas sociais, considerada como uma das metas gerais da reforma do Estado.

Por último, a “nova” geração de políticas públicas fortalece a conjugação de esforços públicos e privados, com ênfase em novas formas de associação e participação social, denominados entes de cooperação para provisão de serviços de relevância pública, os entes sem fins lucrativos.

É relevante considerar que, no Brasil, data de 1935 a legislação sobre cooperação entre o setor público e o privado, posta em execução através da prerrogativa presidencial de Declaração de Utilidade Pública, de concessão, as organizações sociais e não estatais a designação: “do interesse público”. No que tange ao trabalho apresentado, concordamos que a articulação entre público e privado é uma antiga estratégia política no que se refere ao atendimento de políticas sociais, mas enfatizamos que - para além da organização institucional dessa articulação, que se

fortalece nos anos de 1970 e 1980, se enraizando e expandindo-se no final do século XX e início do século XXI - a emergência do denominado “terceiro setor” e sua sobreposição sobre o contexto de construção democrática no Brasil e sua presença marcante tanto na prática, como no debate estabelecido no espaço público, tem obliterado a concepção de sociedade civil considerada como um terreno constitutivo da política, cuja mediação de setores organizados da sociedade assegura o caráter público do Estado por meio de participação e controle social.

Entretanto, temos que levar em conta a heterogeneidade política (de projetos) que caracteriza esse campo, assim como, a extensão política e cultural dessas ações e inter-relações, num cenário em que, a selvageria de mercado, o autoritarismo social e as desigualdades do mundo privado permeiam as relações travadas em nosso espaço público (Chauí, 2001, Dagnino, 1994, Telles, 1994b). Conforme Vera Telles (1994b:44-45):

E é nessa dinâmica que os desafios presentes se alojam. Pois esta é uma sociedade em que a descoberta dos direitos civis convive com uma incivilidade cotidiana feita de violência, discriminações e preconceitos. O eventual atendimento a reivindicações está longe de consolidar os direitos como referência normativa nas relações sociais, de tal forma que conquistas alcançadas podem ser desfeitas ou anuladas, sem que com isso suscite o protesto e indignação de uma opinião pública crítica. (...) A ausência de espaços de reconhecimento e de vínculos propriamente civis, traduz-se na dificuldade de formular os dramas cotidianos (individuais e coletivos) na linguagem pública dos direitos, tendendo, por isso mesmo, a ser equacionados no interior de códigos morais da vida privada. É nisso que a negação de direitos, o não reconhecimento do outro como sujeito de interesses e aspirações legítimas, afeta sociabilidade, cultura e identidades. (...) No Brasil, o chamado discurso neoliberal tenta a espantosa façanha de conferir título de modernidade ao que há de mais atrasado na sociedade brasileira: um privatismo selvagem e predatório, que faz do interesse privado a medida de todas as coisas, negando a alteridade e obstruindo, por isso mesmo, a dimensão ética da vida social através da recusa de um sentido de responsabilidade pública e de obrigação social.

Por isso, acreditamos que tal questão existe na medida em que admitimos a tendência histórica, na política cultural brasileira, da esfera privada apropriar-se da esfera estatal para benefícios próprios e, assim sendo, reconhecemos os riscos do estabelecimento de relações que exprimam privilégios, risco perfeitamente tão bem caracterizado na fala do ex-presidente civil Prudente de Moraes, em 1935, ao se referir à legislação sobre cooperação entre o setor público e o privado: “[...] a declaração de utilidade pública para associações tem algo completamente similar à concessão das patentes pelo protetor nacional: meios de satisfazer os amigos” (Ministério da Justiça, 1990). A permanência na lógica das relações pessoais, patrimonialistas e clientelistas, historicamente, emana da esfera privada na vida política brasileira.

Contudo, não concordamos com os que advogam que a relação e a articulação entre Estado e mercado sejam absolutamente desastrosas e indesejáveis, pois acreditamos na possibilidade de articulação entre dimensões estatais e privadas capazes de intervenções no espaço público e com ações voltadas ao desenvolvimento social e econômico dos cidadãos, de modo mais igualitário e menos selvagem e predatório.

Visto tanto positivamente como negativamente, o desenvolvimento desse setor de serviços colocou-se no âmago das questões introdutórias referentes: à qualidade da democratização do Estado e da sociedade, à necessidade de profundas reformas institucionais e ao desafio da criação de uma esfera pública capaz de conciliar os direitos de cidadania e os conflitos de interesses (Landim, 1993).

Tal processo tem dado visibilidade a reforma do Estado e sua crise em promover intermediações não-mercantis, além da emergência de um campo difuso chamado “terceiro setor” nas questões sociais, com propósito de solucionar os problemas que vão além dos limites de gerência do Estado, o que têm representado para muitos estudiosos a exclusão das questões sociais do campo das decisões políticas. (Almeida, 2006; Dagnino, 2004; Paoli, 2002); Santos, 2001). Para Santos (2001:254):

O que está em crise no Estado é o seu papel na promoção de intermediações não-mercantis entre cidadãos, nomeadamente através da política fiscal e das políticas sociais. A maior sintonia que tem vindo a ser exigida entre as estratégias de hegemonia e confiança, por um lado, e as estratégias de acumulação, por outro, sob o domínio desta última, tem vindo a fortalecer todas as funções do Estado que contribuam para o fortalecimento do capitalismo global.

Na atualidade, os grandes desafios do desenvolvimento social impõem-se nas condições de estabelecer políticas econômicas orientadas para o crescimento sustentado e não-inflacionário e políticas sociais eficazes para a promoção da equidade e do desenvolvimento humano. Segundo Draibe (1997:12):

... a extensão da cidadania tem, na América Latina, o duplo significado de reduzir a exclusão passada, provocada pela pobreza e pela desigualdade e atenuar a força dos mecanismos que, hoje, reiteram e ampliam a exclusão. Em decorrência, os três eixos nos quais deve repousar o arcabouço do sistema de proteção social são o *emprego*, os *programas sociais universais* e os *programas emergenciais para a pobreza*. A potencialidade relativa de cada grupo de políticas que integram tais eixos já é um problema, mas o desafio maior em que esbarra a sua estruturação é o de combiná-los segundo uma modalidade capaz de potencializar o impacto redistributivo das políticas no âmbito do novo padrão produtivo.

O cenário apresentado tem alertado muitos planejadores públicos no sentido de que representa o âmago conflitivo da tomada de decisões, ou seja, sua capacidade relativa que, por

um lado, refere-se à preservação de um patamar ideal (mínimo ou não) de gasto social, gerando continuidade no desenvolvimento social e, por outro, refere-se à geração e oferta de empregos “que se logre introduzir na economia, através de políticas públicas adequadas, de modo a preservar as bases da integração social os novos dinamismos do crescimento” sustentável (Draibe, 1997:13).

Desse modo, poder-se-á dizer que os debates e conflitos sobre a oposição, até agora vigente, e gastos públicos voltados às políticas sociais ou gastos voltados à economia vêm sofrendo um processo de re-significação, uma vez que, o que era considerado como gasto passou a representar um investimento social, enquanto capital econômico, social e cultural, aplicável e necessário para o desenvolvimento econômico e a garantia de governabilidade.

Atualmente, o legado deixado pelo neoliberalismo está expresso na crença de que o sucesso dos países em desenvolvimento está condicionado ao livre mercado e à globalização, adornados pela precarização do mercado de trabalho, pela privatização de bens estatais e o incentivo ao investimento social privado. Politicamente, há um enfrentamento que questiona o papel da eficácia do Estado no campo da regulação político-econômico, propondo a superação do estatismo pela moderna tecnologia gerencial de mercado, cujas organizações societárias reivindicam liberdade de um Estado que interfere na riqueza que somente a iniciativa privada é capaz de desenvolver.

Nessa perspectiva, o Estado-Empresarial³⁵ deve continuar ocupando-se em proteger os direitos sociais, garantindo, porém, que as funções relativas à educação, saúde e assistência social sejam, gradualmente, exercidas de forma indireta, ou seja, por intermédio de contratos de serviços de organizações públicas não estatais que se responsabilizem em realizá-las.

Concordamos com Belluzzo (2007), para quem, nas últimas décadas, constituiu-se uma convicção, entre as camadas dominantes, de que “a vida coletiva e os riscos dos cidadãos podem ser resguardados ou administrados pelos critérios do lucro privado”. Essa expressão denuncia, historicamente, a essência conflituosa do debate sobre a reforma do Estado, em que o mercado

35 Estado Empresarial é a denominação cunhada por D.Osborne e T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (1992); que sintetiza um dos principais mitos da cultura política americana, a saber, que o Estado é um obstáculo à economia. Assim, a proposta do Estado-empresário tornou as noções empresariais, no que se refere à reforma da administração pública, um discurso hegemônico sobre a reforma organizacional, concomitantemente, a noção de gestão de contrato das relações institucionais. O governo deve ser uma empresa que promova a concorrência entre os serviços públicos; centrado em objetivos e resultados mais do que na obediência as regras, preocupando-se mais em obter recursos do que em gastá-los; deve transformar os cidadãos em consumidores, descentralizando o poder segundo mecanismos de mercado em vez de mecanismos burocráticos (Santos, 2001:266).

reivindica para si o papel de reter o imposto e ele mesmo fazer aquilo que o Estado não faz ou faz mal, gerando um enfrentamento de visões entre Estado e mercado no cuidado com a cidadania.

Deste modo, como salienta Dagnino (2006:54), “A transferência das responsabilidades sociais do Estado para a sociedade civil e para o setor privado, ao lado da privatização das empresas estatais, são consideradas fundamentais para o enxugamento e redução do Estado, além de alternativa para seu déficit fiscal”. A ênfase na adaptação econômica torna legítimo o discurso hegemônico sobre a necessidade de novos pactos políticos entre Estado/Sociedade, segundo padrões mais efetivos de controle de gastos, eficiência e redução de despesas, em que o exemplo gerencial de mercado se estabelece como base de sustentação da reforma do Estado, principalmente, em relação às questões sociais e as formas institucionalizadas de participação da sociedade civil.

O Estado restringe, assim, sua atuação como produtor direto de bens e serviços, reforçando sua atividade de regulação das políticas públicas e enfatizando seu papel de coordenação entre as várias agências governamentais e os três níveis de governo e entre a espaço público e o espaço privado, assim como suas funções de controle. Na definição de Bresser Pereira (1997: 123): “Esta política está de acordo com a concepção de que o Estado Moderno, que continuará no século XXI, não será nem o Estado liberal (...) do século XIX, nem o Estado executor do século XX. Será um Estado regulador e transferidor de recursos...”.

Contudo, o século XX possibilitou-nos a percepção dos limites impostos às democracias de países de capitalismo avançados e recentes, a saber, a presença latente de projetos autoritários e/ou totalitários, tanto por parte de convicções em defesa do estatismo, como por parte de convicções em defesa do mercado, levando-nos à indagação sobre as possibilidades de compatibilizar eficiência com equidade e democracia, em suma, o princípio de Estado, o princípio de Mercado e os valores democráticos e sociais almejados por uma comunidade ética e política que buscam uma sociedade mais justa.

Se por um lado, o capitalismo demonstrou êxito em relação ao seu caráter democratizante, uma vez que se assenta no princípio igualitário, compreendendo o contrato livre e valorização do indivíduo e da autonomia, por outro, e, de modo contraditório, convive-se com o despotismo de mercado, com suas conseqüências, o aumento das injustiças sociais, enquanto resíduos da concreta operação do mercado, em que, independentemente da clássica oposição entre Mercado e Estado, atualmente, percebe-se a importância deste último, como pilar imprescindível à própria

liberdade de mercado, uma vez que somente este último é capaz de legislar tanto para “controlar” a tendência exploratória, monopolista e oligopolista dos mercados, como para garantir a proteção individual e, um mínimo de bem estar social capaz de garantir o desenvolvimento democrático dos países.

Finalmente, ressaltaremos, como nos faz pensar Emir Sader (2003), se está em curso um período pós-neoliberal. Nesse sentido, a nova composição política de centro-esquerda na América Latina, com Bachelet no Chile, Kirchner na Argentina, a reeleição do Lula no Brasil, a reeleição de Chávez na Venezuela, a Bolívia com Morales, o Uruguai com Vasquez e o Peru com Toledo, oferecem um possível sinal do que advirá desse período, com a formulação de alternativas à hegemonia econômica e à política global, como a constituição do Mercosul no continente e dos Fóruns Sociais Mundiais, organizados em redes de movimentos sociais com pretensão de revitalizar os valores de justiça social, por intermédio de uma nova hegemonia voltada para a democracia social e ambiental.

Obviamente, os fatos dependerão dos efeitos da globalização tecnológica e do comportamento dos mercados livres no mundo, delineados pela profunda competição econômica dos países asiáticos e, principalmente, do destino do totalitarismo de mercado chinês, no mundo financeiramente globalizado.

Saber se o Brasil, ou qualquer outro país, conseguirá superar suas desigualdades sociais e econômicas continuará a ser um devir histórico de nossa recente organização política e social. Desta forma, resta-nos indagar se os protagonistas desses e de futuros governos lograrão caminhar na direção de uma era pós-neoliberal na América-Latina, com alternativas que não restrinjam os direitos civis, políticos e sociais conquistados ao longo desse século XX, ou serão vitimados pelos capitais especulativos e ajustes de mercado, favorecendo a continuidade com as políticas neoliberais ou buscando rupturas simplistas e irresponsáveis: reedições de populismos e manobras de massa e de despotismos localizados.

No próximo capítulo, aprofundaremos a noção de espaço público e participação democrática, bem como, a emergência de novos atores da sociedade civil no cenário das políticas sociais.

Capítulo 3 – Espaço público “não-estatal” e os “novos” atores no cenário das políticas sociais no Brasil

No que concerne ao presente capítulo apresentaremos, primeiramente, um eixo teórico que compreenda as distintas concepções de espaço público e do “público não-estatal” no cenário brasileiro, isto é, enquanto espaço constitutivo da política. A seguir, discutiremos a emergência de “novos” atores no cenário de atendimento de políticas sociais.

A chamada crise do Estado na década de 1980 comportou, entre outras idéias, a concepção de que o reformismo, “enquanto mudança social normal não é pensável sem contraponto da mudança social anormal, ou seja, a revolução” (Santos,2001: 246). Concordamos com o autor de que a transformação social é possível somente, através da normatização, reafirmando a necessidade de aprofundar as relações entre o Estado-Sociedade, alicerçadas no desenvolvimento da democracia direta e indireta no interior das estruturas de deliberações políticas, reforçando a noção democrática de um regime de governo estruturado no direito, na legitimidade política, na segurança e no bem-estar social, no sistema de ensino e na identidade cultural.

No Brasil, tal processo foi bastante delineado pelos condicionamentos históricos e por profundos antagonismos políticos e socioculturais, os quais demarcaram um cenário de ambigüidade e “confluência perversa” entre o projeto democrático-participativo e o projeto neoliberal e/ou empresarial.

Acompanhamos a profusão de práticas denominadas “não estatais”, que tem se manifestado na realidade das mais diversas formas - ONGs, terceiro setor, associações de bairro, organizações da sociedade civil, fundações empresarias etc. -, redefinindo a complexa relação Estado-sociedade e mercado, com a pseudologia de um novo setor. Concomitantemente, no que diz respeito ao atendimento às políticas sociais, especificamente, àquelas voltadas ao atendimento de direitos individuais e coletivos de segmentos especiais, como o atendimento infanto-juvenil, testemunha-se o surgimento e a sobreposição do denominado “terceiro setor” sobre o campo político da sociedade civil, o qual tem representado a constituição de um mercado privado de serviços destinados ao atendimento de políticas públicas do Estado.

É relevante explicitarmos que, a noção que empregamos de sociedade civil é, diametralmente, oposta à noção de terceiro setor³⁶, uma vez que, este último vem no sentido de obliterar a noção de heterogeneidade de organizações sociais que compõem a sociedade civil, as quais passam a ser englobadas nesse campo amorfo denominado terceiro setor. Em outras palavras, a definição desse terceiro setor empobrece e reduz uma concepção de sociedade civil mais ampla, a saber, a noção de base gramsciana, cuja sociedade civil é o campo, por excelência, do atrito político, da formulação de projetos a se tornarem hegemônicos³⁷, que visam criticamente participar do Estado. Nesse caso, a sociedade civil possuiria vínculos orgânicos com a sociedade política e o Estado, o que é completamente oposto à noção dicotômica da sociedade civil separada do Estado.

Portanto, no que se refere à profusão de termos, como, associação, ong, fundações, iniciativas privadas, entidades assistenciais e “não-estatais”, entendemos que tais termos passam a ser sinônimos da palavra terceiro setor, re-significando a idéia de sociedade civil que vinha se consolidando na década de 1990 no Brasil, por exemplo. Essa re-significação tem implicado na reiteração da visão dicotômica entre sociedade e Estado, cuja representação tanto da sociedade civil quanto do Estado, se processa de forma homogeneizante, ocultando uma diversidade de projetos políticos em disputa (Dagnino, 2006: 22).

Tais fatos têm gerado, também, confusões e mudanças sobre o que convenciamos chamar, segundo a divisão clássica do Direito - o Direito Público e Direito Privado -, destinados a representar, distinguir e regular ações referentes à propriedade pública e à propriedade privada, respectivamente. Classicamente, os tipos de propriedade e suas respectivas organizações se definem de acordo com a lei que as regulam, ou seja, o Direito Público ou Privado, e não por seus objetivos. Se a definição se der segundo objetivos da organização, esta será privada quando destinada à obtenção de benefícios particulares (consumo, lucro, benefícios etc.) e, pública,

36 O termo terceiro setor será aprofundado mais adiante, após a delimitação conceitual e política de espaço público.

37 Neste estudo compreendemos hegemonia, no sentido gramsciano, basicamente como um processo gradual e renovado de implementação de um projeto de transformação social, capaz de articular diferentes interesses. Como referência podemos citar Nogueira (2003) em que hegemonia pode ser compreendida como a “capacidade que um grupo tem de dirigir eticamente os demais grupos e estabelecer um novo campo de liderança”. Nesse caso, a sociedade civil é entendida como detentora de funções estatais, na medida mesma em que se põem como “hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda sociedade, como conteúdo ético do Estado”. Nesse caso, o conceito de sociedade civil é um instrumento pelo qual se pode compreender e transformar a realidade: “... em Gramsci, sociedade civil é um conceito, completo e sofisticado, com o qual se pode entender a realidade contemporânea. Mas é também um projeto político, abrangente e igualmente sofisticado, com o qual se pode tentar transformar a realidade” (Nogueira, 2003:186).

quando sua finalidade for servir ao interesse público sendo de todos e para todos. Em termos normativos, uma organização é privada quando sua propriedade é de grupos particulares de indivíduos, como por exemplo, as empresas, cooperativas etc. e, pública quando pertence à comunidade e à população (Bandeira de Mello, 1975: 74).

A confusão decorre do fato de que, na atualidade, não são duas, mas sim três interpretações sobre o Direito, em decorrência do novo formato gerencial e administrativo do Estado: (1) a propriedade privada, destinada a obter lucro (empresas) ou um benefício/consumo privado; (2) a propriedade pública estatal; e, (3) a propriedade pública “não-estatal”, que também tem sido denominada, equivocadamente, como “não-governamental”, entidade sem fins lucrativos ou “terceiro setor”. A princípio, todas as organizações que não objetivam lucros passaram a representar as organizações públicas “não-estatais”, forçando a idéia de ampliação da esfera pública (Bresser Pereira, 1997).

Pode-se dizer que a confusão derivada da divisão tripartite do direito gerou um profícuo debate sobre os limites entre a esfera pública, a esfera privada e a esfera estatal, reforçando a noção de separação entre a esfera pública e a esfera privada. É relevante considerar que, conceitualmente, a esfera ou espaço público não se confunde com a esfera estatal: o espaço público é mais amplo que o estatal, uma vez que pode ser estatal ou não estatal. Assim, a expressão “não-estatal” não implica a exclusão ou negação da participação do Estado na esfera pública - como é interpretado pela politicologia das Organizações Não-Governamentais - , como “uma construção exclusiva da sociedade civil, resgatando a velha dicotomia estatal-privado” (Gecd, 1999: 69). A complexidade surge à medida que vão se tornando mais difusas as “barreiras” ou “limites” entre o público e o estatal. Como enfatizou Genro (1995):

...nem tudo que é público é estatal; nem tudo que é estatal é de interesse público. Por esse raciocínio pode-se dizer que uma empresa estatal pode servir, ou não, aos interesses da sua corporação interna ou de frações corporativas do empresariado; assim como uma instituição privada pode defender e reproduzir, ou não, o interesse público. Assim fazem, positivamente o Dieese, a SBPC, ABI, as CLS (Comissões Locais de Saúde) e tantas outras instituições da sociedade civil que não são órgãos do Estado. Ocorre que, paralelamente ao desenvolvimento da democracia representativa, a sociedade foi criando variadas instituições privadas de representação direta. Não só de categorias profissionais e econômicas, como também entidades de caráter temático (temas ecológicos, tributários, científicos, culturais etc.), cada uma delas com certo grau de universalidade nas suas funções, as quais remetem necessariamente para um determinado tipo de vínculo ou de demandas sobre o Estado.

Deste modo, nas últimas décadas a noção de esfera pública se subdividiu em estatal e “não-estatal”. Desta forma, a instituição de Direito privado, centrada no interesse público e não

no interesse de consumo privado, é reconhecida como organização de utilidade pública, a qual vem sendo simbolicamente denominadas de públicas “não-estatais”.

Como sabemos, o sistema político gerado pela Constituição de 1988 destacou-se pelo modelo híbrido que incorporou, em sua organização, amplas formas de participação social no plano do processo decisório federal, assim, como no plano local. A institucionalidade participativa representou um avanço em termos de direitos políticos, civis e sociais, garantindo a representação e formas de participação na sua estrutura política. Nesse sentido, Avritzer (2006) enfatiza que a Constituição de 1988 propôs,

na sua arquitetura mais genérica, uma combinação entre formas de representação e formas de participação. Essa combinação está expressa na redação do artigo 14, incisos I, II e III, que assegura que “[a] soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e nos termos da lei, mediante: plebiscito; referendo e iniciativa popular”. Assim, o Brasil, a partir de 1988, passou a integrar um grupo bastante seleto de países que não têm na representação o monopólio das formas de expressão política institucionalizadas. (...) Uma segunda forma de participação, centrada no nível local, proliferou como decorrência da participação exigida por alguns capítulos de políticas sociais da Constituição de 1988... (*Op. cit.*, Avritzer: 35).

É observável que, nos últimos vinte anos, ampliaram-se os espaços de participação social, através da criação e consolidação de mecanismos de interlocução e co-gestão entre Estado e sociedade civil, como por exemplo, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, os Fundos públicos, os Orçamentos Participativos etc. Estes são exemplos de espaços mais amplos e heterogêneos, potencialmente mais públicos (Gedc, 1999).

Como constatamos no primeiro capítulo, após 1985, houve uma demanda maior de políticas sociais e um movimento de institucionalização da participação social, com a extensão do número de organizações da sociedade civil atuando na política de atendimento infanto-juvenil.

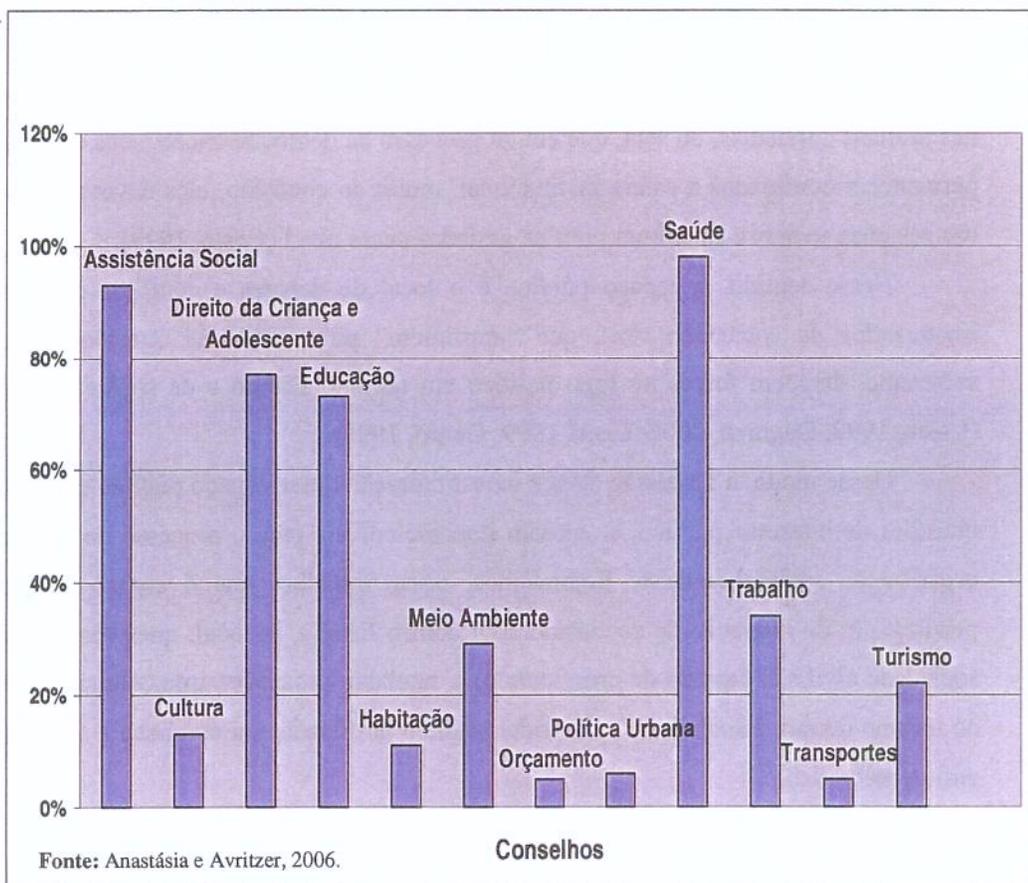
Os conselhos de política resultam de legislações específicas ou infraconstitucionais que regulamentam os artigos da Constituição. Cada uma dessas leis estabeleceu a participação social por intermédio dos conselhos gestores de políticas públicas, sendo previsto que, o formato institucional dos conselhos é definido ao nível local, embora os seus parâmetros sejam definidos pela legislação federal (Avritzer, 2006).

Todos esses conselhos adotam a paridade como princípio, ainda que a forma específica da paridade varie de área temática para área temática. Assim, no caso dos conselhos de saúde, os usuários ocupam metade da representação, no caso da assistência social e dos conselhos da criança e do adolescente, entidades da sociedade civil ocupam metade das vagas no conselho. O

que é importante perceber é que há uma grande variação no que se denomina de entidades da sociedade civil nesses casos... (Op. cit., Avritzer: 39).

De acordo com os dados do IBGE (Gráfico 01), existem conselhos de saúde e de assistência social na quase totalidade dos municípios brasileiros. Conselhos da criança e do adolescente e de educação são menos presentes no país, sendo que, “as regiões Norte e Nordeste são as que ainda não apresentam uma rede completamente constituída de conselhos, com um número de conselhos da criança e do adolescente e do meio ambiente significativamente menor do que das demais regiões” (Avritzer, 2006: 40).

Gráfico 01 – Percentual de Municípios que possuem Conselhos – Brasil 2001



Em relação aos dados acima, o método através do qual o IBGE chegou a esses números é questionável. O IBGE trabalhou apenas com informação das prefeituras sobre a existência desses conselhos. Esse método é limitado uma vez que existem evidências de conselhos formalmente organizados, mas que não se reúnem nem ao menos uma vez por ano ou de conselhos que são organizados pelo prefeito e não desempenham nenhum papel fiscalizador ou deliberativo na política pública em questão (Cunha, Cunha e Avritzer, 2003).

Entretanto, como salientou Avritzer, para além da quantidade dos conselhos no país, torna-se importante atentar para forma de participação e funcionamento desses espaços, devido, principalmente à grande variação no que se denomina de entidades da sociedade civil.

Mais importante do que demonstrar a engenharia institucional constituída na democratização (eleições livres, liberdade de imprensa, conselhos gestores etc.), há a compreensão de que a vigência da democracia implica na incorporação dos valores democráticos nas práticas cotidianas, ou seja, que em tal processo de democratização, seus critérios não podem permanecer confinados à esfera institucional, muito ao contrário, eles devem penetrar no tecido das relações sociais e na cultura política gestadas nesse nível (Costa, 1999).

Nesse sentido, o espaço público é o local de debates e conflitos de distintos grupos organizados da sociedade civil, que “imprimem” publicidade às questões preeminentes da sociedade, dispõem forças no jogo político em face do Estado e da sociedade como um todo (Costa, 1999; Dagnino, 2006; Gedc, 1999; Genro, 1995).

Desse modo, a discussão acerca da estruturação desse espaço público e a publicização das questões de interesse público, se tornam imprescindíveis para o processo de democratização da organização social brasileira. Entendemos, nesse trabalho, que o espaço público é o local privilegiado de interação da sociedade civil com o Estado, no qual, questões pré-formuladas na sociedade civil são capazes de pressioná-lo, e, também, promover uma cultura política destinada, ao mesmo tempo, à socialização do poder político do Estado e, a combater o autoritarismo social anti-democrático.

A concepção da esfera pública, enquanto um procedimento que toma como ponto de partida a suposição da igualdade assentada no reconhecimento das diferenças, enfrenta, evidentemente, dificuldades imensas em sociedades tão brutalmente desiguais como a nossa. Mas, é possível afirmar a dimensão dessas dificuldades indica, ao mesmo tempo, a medida da importância que essa questão assume na sociedade brasileira. Nesse sentido, a construção da esfera pública investe de forma crucial contra uma das matrizes clássicas do ordenamento de nossa sociabilidade: o autoritarismo social (Gedc, 1999: 58).

No pensamento contemporâneo há diversas definições³⁸ conceituais de espaço público (Costa, 1999; Gedc, 1999), sendo que, nos interessa a distinção de dois modelos essenciais para o debate sobre a constituição das esferas públicas no caso do Brasil, a saber: o modelo *republicano*, que possui como referência o trabalho de Hannah Arendt³⁹ (1995), através de quem o espaço público é representado como *arena de auto-organização e administração descentralizada da sociedade como comunidade política de iguais*; e, o modelo *liberal ou pluralista*, representada por seu caráter legalista, no qual *grupos econômicos disputam interesses e recursos destinados às demandas particulares*, que não necessariamente de interesse público.

Há, também, o modelo *discursivo*⁴⁰, que pressupõe uma paridade entre os debatedores, por intermédio de agentes comunicativamente competentes, em que o espaço público se torna um instrumento de pressão sobre o Estado, sem intervenção no poder, por intermédio da prática do discurso crítico racional dos assuntos públicos (Gedc, 1999: 55). Diferentemente de um cenário de conflitos de interesses particulares ou, mesmo, como campo de enfrentamento e consensos parciais, o espaço público discursivo não reconhece a sociedade civil enquanto deliberador de políticas públicas, ou seja, partilhando o poder do sistema político.

Na concepção republicana de espaço público, a política se constitui como processo de socialização de poder como um todo, ou seja, ela representa o meio pelo qual os membros de uma comunidade interiorizam seus compromissos e responsabilidades com os demais, constituindo-se desta forma como cidadãos. De forma contrária, o modelo pluralista considera que os cidadãos individuais da tradição liberal são substituídos por associações diversas, pressupondo a existência

38 Segundo os estudos (Costa, 1999; Dagnino, 2006) as definições se baseiam em releituras de Hannah Arendt, Jürgen Habermas, Theodor Adorno e Nancy Fraser. Os trabalhos desses teóricos influenciaram as concepções: republicana, discursiva, liberal, modelo de sociedade de massas e crítica feminista, respectivamente. Cabe considerar que, com a crítica feminista, exposta por Nancy Fraser (1993), tornou-se mais perceptível o caráter excludente e discriminatório que havia na noção de espaço público do pensamento liberal, que até então vigoravam nas sociedades modernas, cuja igualdade de status excluía a participação de trabalhadores, mulheres e pobres.

39 Para a autora, assim como, para o pensamento Habermasiano, o espaço público representa uma experiência de “procedimentos dialógicos”, ou seja, “como a ação compartilhada e a convivência de uma pluralidade dos interesses, (...) que se define como o lugar ou o momento no qual os homens podem, através da fala, compartilhar interpretações a respeito do mundo” (Gedc, 1999: 55). Para Arendt o espaço público não é formado de consensos estáveis, mas sim, de acordos provisórios e retomáveis, capazes de explicitar as diferenças existentes e constitutivas das relações reais desse espaço.

40 O modelo discursivo tem inspiração no trabalho de Jürgen Habermas, cuja idéia de espaço público instaura uma nova sociabilidade fundada na “autoridade do argumento” e na “paridade” dos debatedores. Esse procedimento pressupõe a existência de interlocutores competentes, capazes de publicizar os conflitos de interesses, e fazer pressão sobre o Estado. A ação comunicativa torna-se um procedimento com potencial emancipatório, possível de gerar uma distribuição igualitária de oportunidades de intervenção (Gedc, 1999).

de possibilidades iguais, aos atores coletivos, de influenciarem nos processos de constituição das agendas públicas e deliberações políticas. Segundo Costa, na visão pluralista (1999: 97) “o papel da política consiste precisamente em reunir e garantir a implementação dos interesses particulares junto ao Estado.” No entendimento de Costa (1999: 98):

El espacio público tiene, para la visión republicana, una importancia central: aquí esta esfera no representa más el campo de disputa por posiciones de poder como en la concepción pluralista, la esfera pública se torna, por el contrario, en la arena de auto-organización de la sociedad como comunidad política de iguales (Arendt, 1995.pp.55 yss.). Por eso, el espacio público debe ser de tal forma revitalizado hasta que en él se constituyan las bases para el resurgimiento de las virtudes cívicas y la emergencia de una auto administración descentralizada de la vida social contra las tendencias a la fragmentación y al privatismo.

Desta forma, o espaço público não pode ser representado unicamente, como defendem os liberais e pluralistas, como um mercado de interesses em disputa, com o agravante de, além de reproduzir as desigualdades sociais da esfera privada e não distinguir adequadamente os atores da sociedade civil com os demais grupos de interesse, perder-se a perspectiva política que existe na ação desses atores, ou seja, o papel desempenhado pelos movimentos sociais e organizações voluntárias na introdução de novos temas e questões na agenda política, e a ampliação do espaço público brasileiro (Costa, 1999:103).

Para Costa (1999) a influência da concepção pluralista de política e espaço público se faz presente de diversas formas entre os teóricos brasileiros. Reis (1994), por exemplo, manifesta sua crítica à concepção contemporânea de sociedade civil, alinhando-a com a noção de espaço público enquanto a arena de disputa e afirmação de interesses particulares, seja via movimento social, iniciativa privada ou sociedade civil, sem qualquer interferência ético-política que possa representar questões relevantes ao conjunto da sociedade.

Em outra perspectiva, há autores que identificam a influência do modelo republicano de espaço público, enquanto proposta conceitual e normativa das formulações de Genro⁴¹ (Costa, 1999; Geed, 1999) sobre as possibilidades de construção de uma “esfera pública não estatal” (Genro, 1997 e 1999). Nesse sentido, o espaço público passa a ser representado como arena em que ocorre a mediação dos processos de articulação de consensos normativos e de reconstrução reflexiva de valores éticos que orientam a convivência social.

41 É relevante mencionar que, para fins de pesquisa, enfatizamos o aspecto acadêmico e jurista do debate proposto por Tarso Fernando Herz Genro, em detrimento da questão política-partidária que isso possa suscitar, pois como sabemos, Tarso Genro possui histórica militância no Partido dos Trabalhadores, que o levou a Deputado Federal (1989/1990), prefeito de Porto Alegre (1993/1996 e 2001/2002), Ministro da Secretaria das Relações Institucionais da Presidência da República (2001/2004) e, atualmente, Ministro da Justiça do governo Lula.

Pode-se dizer que na concepção de “público não-estatal” - que vigorou na reforma administrativa da década de 1990 - as entidades da sociedade civil foram cooptadas à participação no nível da implementação e execução de políticas públicas e não da co-gestão, restringindo-se dessa forma, e delimitando a noção política desse “espaço público não estatal”, ao campo de prestação de serviços e disputas corporativas e empresarias por recursos públicos.

Concepção diametralmente oposta a esta é a noção de ampliação do espaço público não-estatal proposta por Genro, a qual não significa a privatização ou “terceirização” das atividades do Estado. Ao contrário, trata de ampliar o caráter democrático e participativo da esfera pública, submetida a uma noção de direito público renovado e ampliado. Nas palavras de Genro (1995):

Trata-se do surgimento de uma esfera pública não-estatal que se agrega às instituições tradicionais de caráter estatal, como os parlamentos e tribunais (...) Trata-se de agregar, processualmente, à democracia representativa, elementos reais de democracia direta, participativa, que valorizam o cidadão com iniciativa – uma livre iniciativa da cidadania capaz de revalorizar a cena pública. Reconhecer e dar força cogente ao controle público não-estatal significa aprofundar o regime democrático e dar consequência à combinação da democracia representativa com a democracia a representação direta, prevista no art. 1º. parágrafo único, da própria Constituição. Essa combinação, em vez de possibilitar um processo de “estatização da sociedade” ou de selvageria neoliberal, “civiliza” o Estado gerando um controle externo, capaz de limitar sua lógica corporativa ou seu atrelamento a interesses puramente privados.

A idéia de um espaço de controle público não estatal é tida por Genro (1995) como um “antídoto social à burocratização do Estado e ao afastamento do cotidiano dos cidadãos”, uma vez que, a lógica de penetração do Estado pela sociedade civil, possibilitaria “que os sujeitos aí originados venham a contaminar a lógica de funcionamento do Estado com sua lógica mais solidária e menos burocrática, incorporando à agenda estatal as suas necessidades políticas e sociais”. Nesse sentido, o autor enfatiza a necessidade do “Estado brasileiro de recuar do controle monopólico que tem exercido sobre a esfera pública, passando a compartilhar seu poder de decisão com a sociedade civil sem, no entanto, se ausentar de suas responsabilidades públicas” (Gecd, 1999: 69).

Essa visão sugere a superação da dualidade colocada entre as posições de um projeto estatizante, presente no risco do Estado organizar e patrocinar este espaço público não estatal, e de um projeto embasado na concepção de mercado enquanto estratégia para uma sociedade mais igualitária. A possibilidade de um controle progressivo da sociedade sobre o Estado, da ampliação dos espaços de participação, co-gestão e publicização das questões estatais, colocam como temas o controle social, a visibilidade e a prestação de contas do Estado à sociedade, sem a aniquilação do primeiro.

Construir uma esfera pública não-estatal significa criar instituições voltadas à produção e reprodução de políticas públicas, que não são controladas pelo Estado, mas tem um caráter indutivo, fiscalizador e controlador do Estado. Um exemplo típico de esfera pública não-estatal é o Orçamento Participativo. Porque ali as demandas são discutidas e têm que aparecer na cena pública como demandas com caráter universal, que se referem ao interesse majoritário da sociedade. (...) Em outros termos, o Estado abre espaço para que a sociedade participe da redefinição das prioridades públicas, sem deixar de ser agente ativo neste processo, quando disputa nestes espaços seu projeto político (Gecd, 1999: 70).

A intersecção entre o processo de democratização brasileira e as reformas neoliberais, como apresentamos, gerou uma multiplicidade de ações e denominações perante a opinião pública, a sociedade civil e política sobre o que seja esse espaço “não-estatal”. Por um lado, a noção dos defensores da concepção liberal e pluralista de espaço público, lutando por seus interesses particulares defronte a outros grupos, projetos políticos e Estado. Por outro lado, a noção que se aproxima da concepção republicana de espaço público, voltado à necessidade de se criar um espaço “não estatal” capaz de garantir qualidade democrática ao Estado, que não se confunda com um “terceiro setor” ou “setor público privado” lucrativo ou não. Desta forma, a expressão “não estatal” resgata a proposta de redefinição das relações existentes entre Estado e Sociedade Civil.

Esta proposta, tomada como desafio utópico, coloca a questão democrática como eixo estratégico para um projeto de transformação do *status quo*, que quer redefinir o papel do Estado, subverter a tradicional subordinação da esfera pública à representação política no parlamento e no executivo, constituir uma nova ordem social inclusiva, fortalecer a participação de novos atores sociais e socializar os benefícios das revoluções tecnológicas (Gecd, 1999: 72).

É importante frisar que, para Genro, a capacidade de “redefinir” a relação Estado-sociedade é proveniente da sociedade civil. Nesse caso, a criação de Conselhos de controle da sociedade civil sobre as estatais, a participação direta da sociedade na elaboração e acompanhamento da execução do Orçamento da União, Estados e Municípios, bem como o controle externo do Poder Judiciário, seriam ações representativas de um avanço democrático para o Brasil. Conforme o autor:

Os referidos conselhos da sociedade civil, com representação de trabalhadores, empresários e instituições de caráter científico e de profissionais autônomos, deveriam ter o poder de aprovar ou rejeitar o planejamento das empresas do Estado e, inclusive, vetar políticas salariais corporativas, que protegem minorias encasteladas nas cúpulas, dando a idéia falsa de que o conjunto dos seus funcionários são privilegiados. Essas reformas (...) iniciariam um movimento real de desprivatização do Estado que, pelo menos no Brasil, sempre esteve principalmente a serviço de privilégios oligárquicos e corporativos, inacessível e estranho ao homem do povo que ele deveria servir (Genro, 1995).

O importante nesta possibilidade é a abertura de relações e redefinições do contrato Estado-sociedade, na qual pese tanto a responsabilidade de um quanto do outro, na ampliação de espaços de co-gestão, em que os indivíduos (isolados ou organizados) possam superar suas reivindicações pontualmente locais, em benefícios de direitos universais relativos ao bem comum de todos os seus concidadãos. Como explica a citação (Gecd, 1999: 70-71 – grifo dos autores):

Ao contrário de serem portadores de reivindicações *a priori* justas e legítimas, os movimentos sociais e organizações voluntárias da sociedade civil têm que enfrentar o difícil *aprendizado da gestão pública* (...) Bonduki, referindo-se a experiências de parcerias realizadas entre uma prefeitura e associações populares, descreve diversos limites e dificuldades tais como falha na definição de regras, falta de adequação da burocracia estatal para a relação com grupos comunitários, falta de capacitação técnica, gerencial e administrativa por parte dos movimentos, fragilidade de uma cultura de gestão da coisa pública, e etc. (...) estas experiências têm levado os sujeitos que delas participam à construção de parâmetros públicos, procedimentos de transparência e regras de funcionamento que tencionam as tradicionais práticas corporativas. Elas têm levado os grupos organizados da sociedade civil.

Deste modo, o aprendizado da gestão pública passa a ser um percurso em meio a fortes tensões e contradições que compõem os espaços públicos, seja por parte da heterogeneidade do Estado e da sociedade civil, ou, seja pela assimetria de poder gerada pela cisão Estado/Sociedade e pelas diferenças entre os representantes intra-institucionais e seus respectivos interesses. Há, nesse debate, a necessidade e responsabilidade de gerir coletivamente a construção de regras e parâmetros públicos, assim como de procedimentos de acompanhamento que acentuem uma reinvenção de Estado ético-político para a sociedade civil (Gecd, 1999; Nogueira, 2004).

No trabalho de Nogueira (2004), também encontramos uma concepção que repousa na recuperação democrática e social do Estado, o qual deveria agregar, em seu movimento de inovação, novas formas e novos parâmetros éticos e políticos. Cito-o:

Reformar a reforma do Estado, portanto de modo a inaugurar um novo ciclo de construção e de democratização do Estado. Teremos assim que preparar (técnica, política e culturalmente) o Estado para impulsionar uma nova fase de desenvolvimento. Se vivemos em um contexto de relativo “déficit institucional”, no qual faltam instituições efetivamente estatais e se sente a presença viva do “não-Estado”, a melhor aposta repousa na recuperação democrática e social do Estado. Tanto quanto de uma reforma que mantenha em lugar de destaque a viabilização da governança democrática, a ampliação da capacidade de governar, formular e implementar políticas públicas coerentes e o aumento da eficiência, da capacidade republicana de gerir corretamente os tributos arrecadados do cidadão, precisamos também de uma reforma que recupere o Estado para a sociedade e que coloque numa escala superior de valorização e de relevância (Nogueira, 2004:76).

De forma contrária, o movimento do terceiro setor⁴², ao qual se fez menção no início do capítulo, tem representado um discurso de despolitização dessa concepção de reconstrução democrática do Estado, seja pela utilização do termo “não estatal”, seja pela profusão de idéias virtuosas que proclamam a crise do Estado, e, por conseguinte, a crise da autoridade institucional. Diversos estudos apontam que o “terceiro setor” se apresenta como um mito de virtuosidade, ou seja, como “solução” de um problema insolúvel, a saber, como detentor de uma “virtualidade” capaz de combinar eficiência e equidade (Almeida, 2006; Dagnino, 2006; Paoli, 2002; Montaña, 2001; Nogueira, 2004; Santos, 2001). Cito Santos (2001):

O debate sobre a localização estrutural do terceiro setor centra-se à volta da questão de saber o que verdadeiramente o distingue dos setores tradicionais público e privado lucrativo, sendo certo que a distinção do terceiro setor se constrói a partir da combinação de características, tanto do setor público como do setor privado lucrativo. A motivação e a iniciativa da ação coletiva aproxima o terceiro setor do setor privado, ainda que no primeiro o motor da ação é a cooperação e a ajuda mútua, enquanto no segundo o motor da ação é o lucro. Esta fato leva a atribuir ao terceiro setor uma eficiência gerencial semelhante à do setor privado capitalista. Mas, por outro lado, a ausência de motivo de lucro, a orientação para um interesse coletivo distinto do interesse privado, quer de quem presta o serviço ou contribui para ele, quer de quem o recebe, a gestão democrática e independente, uma distribuição de recursos assente em valores humanos e não em valores capital, todas essas características aproximam o terceiro setor do público estatal, e é com base nelas que o terceiro setor é usualmente creditado com a virtualidade de combinar eficiência com equidade (Santos, 2001:257-58).

No entanto, como nos fazem antever alguns estudiosos, a modernização trouxe suas contradições e ambigüidades intrínsecas. Nogueira (2004) nos auxilia a compreender que:

A filantropia do terceiro setor e da “empresa-cidadã” surgirá modernizada, vestida com o manto da solidariedade. Produzirá resultados sociais que não podem ser desprezados, mas não ajudará a que se funde um novo ou um melhor Estado. Além do mais, ao emergir como parte de um projeto de hegemonia – que incentiva a solidariedade e ao mesmo tempo celebra o indivíduo empreendedor e elogia a comunidade (a sociedade civil) capaz de resolver seus próprios problemas – a filantropia moderna acrescentará uma dose a mais de despolitização no imaginário social (Nogueira, 2004:57).

Outro autor nos ajuda a compreender que, nos países periféricos “o surto de tais organizações decorreu da mudança de estratégia dos países centrais no domínio da assistência internacional, a qual passou a ser canalizada preferencialmente para atores não estatais” (Santos, 2001:251), devido episódios de corrupção e falta de transparência gerencial dos recursos disponibilizados em agências do poder público.

⁴² Como salientamos anteriormente, neste ponto aprofundamos criticamente a noção de terceiro setor.

Como sabemos, tem crescido o número de empresas que investem na área social no Brasil, consolidando a denominação do “terceiro setor”, por intermédio da “nova” filantropia empresarial e da cidadania empresarial (Almeida, 2006; Paoli, 2002; Silva, 1996;). Desde 1982, a Câmara Americana de Comércio, uma organização sem fins lucrativos, com o objetivo de divulgar e estimular a contribuição social das empresas privadas, bem como incentivar o envolvimento do empresariado em projetos de apoio às comunidades, tem fomentado o Prêmio ECO (Prêmio de Contribuição Empresarial à Comunidade). Outras ações de disseminação dessa tendência foram as iniciativas de Fundações Americanas, como, por exemplo, a Interamerican Foundation, a Fundação Ford e a Fundação Kellogg, as quais promoveram a institucionalização do que é hoje denominado *empreendedorismo social*. A Fundação Kellogg também apoiou iniciativas no campo acadêmico, como bem demonstrou Carla Almeida (2006), na constituição do Centro de Estudos do Terceiro Setor/ Fundação Getúlio Vargas, que acabou por introduzir os primeiros quadros universitários da área de administração com referência teórica do empreendedorismo social.

O Grupo de Institutos Fundações e Empresas-GIFE, fundado em 1995, tem representado o fortalecimento de fundações e associações empresariais e a congregação de um círculo de empresários brasileiros que, preocupados com a desorganização das empresas e fundações empresariais, buscaram sistematizar as ações empresariais de investimento social. Uma análise de Simon Schwartzman (2006) sobre o Censo GIFE 2005 apontou que a base de associados do grupo saltou das 26 organizações que deram origem à sua organização, em 1995, para 86 associados, em 2005. Em março de 2006, a Rede GIFE de Investimento Social Privado contava com grandes investidores sociais que representam uma amostra qualificada do envolvimento das empresas com a área social, cultural e ambiental.

Em outra perspectiva, a Fundação Ford apoiou a criação do Programa Gestão Pública e Cidadania, desenvolvido desde 1996 pela Fundação Getúlio Vargas com subsídios do Banco Nacional de Desenvolvimento Social-BNDES, com o objetivo de identificar, divulgar e premiar ações inovadoras de governos locais, estaduais e organizações indígenas. Esse programa se propõe, também, a estimular o debate e a reflexão crítica sobre processos de transformação na gestão pública subnacional no Brasil, com ênfase na articulação entre governo e sociedade civil, o que demonstra sua articulação com o espaço público.

Como dissemos anteriormente, o termo “terceiro setor” é bastante amplo e suas ações compõem um campo heterogêneo e ambivalente, compreendendo uma infinidade de associações e organizações, tanto de finalidades públicas, quanto lucrativas, da sociedade civil. Entre estas se destacam as formas tradicionais de ajuda mútua, associações civis, ONGs, fundações, ações de filantropia e cidadania empresarial etc. Cito Santos (2001: 250-251):

Terceiro setor” é uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais. Entre tais organizações podem mencionar-se cooperativas, associações mutualistas, associações de solidariedade social, organizações não-governamentais, organizações quase-governamentais, organizações de voluntariado, organizações comunitárias ou de base etc. As designações vernáculas do terceiro setor variam de país para país e as variações, longe de serem meramente terminológicas, refletem histórias e tradições diferentes, diferentes culturas e contextos políticos. Em França é tradicional a designação de economia social; nos países anglo-saxônicos, fala-se de setor voluntário e de organizações não-lucrativas; enquanto nos países do chamado Terceiro Mundo domina a designação de organizações não-governamentais.

A diversidade de determinações sobre o termo tem demonstrado divergências, sobretudo políticas, sobre esse campo que surge como novidade em países em desenvolvimento:

... o ressurgimento do terceiro setor ocorre no contexto de expansão de uma ortodoxia transnacional, o neoliberalismo e o Consenso de Washington, e porque, (...) uma parte do terceiro setor nos países centrais, as Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento, tem um papel decisivo na promoção, financiamento e operação das organizações não-governamentais nos países periféricos e semi-periféricos (Santos, 2001: 257).

O “terceiro setor” não é um processo político autônomo, que ressurge num “contexto de lutas sociais e políticas avançadas”, capaz de substituir o Estado-Providência por formas de cooperação, participação e solidariedade mais desenvolvidas. Contrariamente, ele surgiu num contexto de crise e retração estatal, destinado a atenuar as tensões geradas pelos conflitos políticos, decorrentes do ataque neoliberal às conquistas políticas progressistas e aos direitos humanos da terceira geração (econômicos e sociais), conquistados pelas classes trabalhadoras no decorrer do século XX. Cito, novamente, Santos (2001: 256):

É certo que as organizações do terceiro setor aproveitaram o momento político para reforçar as suas ações de *lobbying* junto do Estado e obter vantagens e concessões para o desenvolvimento de sua intervenção. (...) Esse contexto sugere que é grande o risco de o terceiro setor ser chamado a ressurgir, não pelo mérito próprio dos valores que subjazem ao princípio de comunidade – cooperação, solidariedade, participação, equidade, transparência, democracia interna –, mas para atuar como amortecedor das tensões produzidas pelos conflitos políticos ... no período anterior.

Enquanto, nos países centrais, o contexto de debate, a partir do final da década de 1970, foi basicamente à crise do Estado-Providência, que ocasionou uma tendência à privatização em massa dos serviços sociais do Estado, incluindo áreas de educação, segurança social, saúde, habitação, segurança e sistemas prisionais; nos países periféricos e/ou em desenvolvimento, o contexto de debate não foi à crise do Estado-Providência, que existia parcialmente, "... mas, antes de criar o mercado e a sociedade civil, através do provimento de serviços básicos que o Estado não está em condições de prestar" (Santos,2001:256), ou seja, decorrem das recentes reestruturações da economia global, como apresentado no segundo capítulo.

A instituição "otimista" do "terceiro setor" como protagonista do processo mediador entre Estado e Mercado e, em especial, como fornecedor de serviços sociais, tem associado os valores do Estado de bem-estar social aos valores de mercado, gerando a idéia de um "mercado de serviços sociais", representado atualmente como "investimento social privado", como tem defendido a rede GIFE⁴³.

Nesta perspectiva, o envolvimento do setor privado em atividades sociais e sem fins lucrativos é tido como uma nova forma política de agenciamento, entre certos interesses econômicos e políticos da sociedade civil em relação ao Estado. A questão colocada se torna paradoxal quando observamos que, muitas entidades que compõem esse campo, iniciam com ações de cooperação, solidariedade e ajuda mútua e terminam objetivando o lucro, uma vez que dependem de doações e transferências de recursos, para continuarem suas intervenções (Brooks, 2004; Santos, 2001).

No plano empírico, as distinções entre os tipos de atuação dessas organizações são mais complexas, uma vez que há organizações que, "pelo tipo de serviço que prestam ou produzem, estão mais próximas do setor privado do que do setor público" (Santos, 2001: 258). Assim como, há organizações que se apresentam mais próximas do pólo público, prestando serviços que, anteriormente, ou eram ou não prestados, pela comunidade. Cito novamente Santos:

A variedade das organizações que cabem dentro do terceiro setor é enorme. Se algumas dispõem de uma organização altamente formalizada, outras são bastante informais; se umas dispõem de membros e restringem suas atividades a estes, outros não têm membros ou, se os têm, não

43 A rede GIFE possui sua campanha destinada a fortalecer as entidades do terceiro setor e defender as iniciativas sociais dos setores privados. Sua organização tem se esforçado para manter seus interesses no que se refere ao campo jurídico e legislativo, os quais correspondem as questões relacionadas a dedução dos impostos de renda, isenções fiscais, critérios de titulação de entidade social e beneficente, bem como, fomentando a proposta política de desenvolver novas estruturas organizacionais sem fins lucrativos que englobem às características das novas organizações que se denominam repassadores de recursos (grantmakers). Adicionalmente, o grupo defende que o Estado apóie e crie incentivos às doações, estimulando a participação individual e familiar (Lessa e Rossetti, 2006).

restringem a eles a sua atividade, estando voltadas para a prestação de serviços a toda comunidade (Santos, 2001: 259).

No Brasil, assim como, nos demais países periféricos, o debate incide sobre os tipos de relações estabelecidas entre essas organizações e seu impacto no fortalecimento do terceiro setor no seu conjunto, principalmente, no que diz respeito às relações entre as organizações nacionais e as organizações internacionais dos países centrais, bem como, sobre a posição do Estado em relação a elas. Como explana Santos (2001):

... o virtual colapso de alguns países faz com que o problema se tenha invertido e seja agora o de preservar a autonomia e mesmo a soberania do Estado ante as ONGs transnacionais, e o de garantir a participação do Estado não só na execução, como também na própria formulação das políticas sociais adotadas pelas organizações e agências em seu território. (...) Os debates a respeito das relações e redes no interior do *terceiro setor*, tanto de âmbito nacional como de âmbito internacional, são importantes porque neles se cruzam perspectivas contraditórias que ora transformam o *terceiro setor* numa força de combate e resistência contra as relações de poder autoritárias e desiguais que caracterizam o sistema mundial, ora fazem do *terceiro setor* um instrumento dócil, disfarçadamente benevolente, dessas mesmas relações (Op. cit., Santos, p.261-62).

De fato, há, potencialmente, um valor simbólico de transformação na articulação transnacional de movimentos sociais, associações e redes de organizações que defendem interesses e grupos subalternizados pelo capitalismo global, com sua capacidade de organizar e disseminar estratégias políticas mais eficazes, criar alternativas ao livre comércio por iniciativas de comércio mais justas e ecológicas e garantir o acesso dessas organizações ao conhecimento técnico e às redes políticas internacionais de onde emergem as políticas hegemônicas. Mas, há também, o perigo da ausência de autonomia e independência nas relações entre essas organizações e os destinatários de suas ações, o que geraria uma espécie de “virtualidade ao avesso”, ou seja, concorrendo-se o risco de transformar a relação de direitos em benevolência repressiva ou servidão voluntária, em referência a La Boétie.

Portanto, torna-se imprescindível reconhecer, tanto as potencialidades como os perigos, que representam as organizações que compõem hoje a sociedade e, principalmente, daquelas que se denominam do terceiro setor. Pois, os recursos destas podem transformar-se em exercícios de benevolência e repressão, mais ou menos paternalistas, facilmente visualizados numa forma de clientelismo descentralizado (Santos, 2001).

Também nessa linha de compreensão, Paoli (2002) considera que as ações sociais propostas pelos programas de solidariedade social e empresarial retratam as tensões e

ambivalências dessas práticas, divididas no limite entre interesses privados e ações públicas. Se, por um lado, as ações de cuidar do social, e de criar uma “consciência cidadã” da classe empresarial através de ações de filantropia, têm implicado na abertura da ação civil empresarial para o mundo público - do agir político para um mundo comum-, por outro, as ações de filantropia privada rompem com a noção pública de direitos. Segundo, a autora:

... por mais inovadora e tecnicamente competente que seja a proposta de investimento sistemático empresarial privado na redução das carências mais básicas de parcelas da população pobre brasileira, a face mais conservadora da solidariedade privada, contraditoriamente, mostra-se por inteiro na própria instituição da filantropia empresarial: a de retirar da arena política e pública os conflitos distributivos e a demanda coletiva por cidadania e igualdade. Domesticando o alcance político próprio da noção de bens públicos, à eficiência dos procedimentos privados de gestão, intervindo de modo pulverizado ao arbítrio das preferências privadas de financiamento, as ações filantrópicas rompem com a medida pública ampliada entre necessidades e direitos e, portanto, não criam seu outro pólo, o cidadão participativo que comparece no mundo para além da figura passiva do beneficiado, sombra de quem o beneficia (Paoli, 2002: 379-380).

Desse modo, o debate sobre a atuação de novos atores sociais no cenário de atendimento as políticas sociais tem representado a importante função de iluminar o caráter heterogêneo da sociedade civil, enquanto espaço de disputas de interesses, principalmente em relação ao Estado e as políticas públicas, assim como, reforçar a possibilidade de redefinição dos limites entre o público e o privado e, com ele, “a estruturação da esfera pública e da qualidade democrática desta, sobretudo no que respeita às classes médias baixas e aos excluídos e marginalizados que tendem a ser grupos sociais abrangidos pelas ações das organizações do terceiro setor” (Paoli, 2002: 259).

É interessante ressaltar que, historicamente, as organizações que atualmente compõem esse espaço público, surgiram com uma postura política de distanciamento do Estado, quando não de confronto e enfrentamento perante o mesmo. Essa característica demarca um cenário de relações instáveis e complexas, sendo que, no Brasil, expressa as limitações do Estado de Bem-Estar, as vicissitudes da democracia e o próprio processo de constituição dessas organizações sociais que, devido ao interlúdio ditatorial, passaram de uma cena de proibição e/ou “forte limitação da atuação das organizações até a conversão destas em meros apêndices ou instrumentos da ação social” (Santos, 2001: 262). Deste modo, as ações podem se limitar à execução de políticas públicas, mas pode também envolver a participação cidadã cogestionária na escolha de políticas, assim como, por vias de mobilização e participação com perspectivas de garantir direitos e o controle social do público, através da prestação de contas do Estado à sociedade.

O perfil destas políticas é um indicador seguro da natureza democrática ou clientelista dos pactos políticos entre Estado-sociedade que se pretende construir nesse problemático caminho se faz, num cenário delimitado por intervenções oriundas tanto de contextos internacionais quanto no contexto nacional, fragmentado nas formas e níveis de mobilização e organização social.

Finalmente, ao aprofundar a atuação de novos atores da sociedade civil, a partir das constantes transformações apresentadas acima, o capítulo seguinte apresentará um estudo de caso sobre a Fundação Abrinq, seu espaço de atuação nas políticas públicas, imperativo para melhor compreensão das ações e projetos políticos que compõem hoje a construção democrática do Brasil.

Capítulo 4 – Estudo de caso: Fundação Abrinq pelos direitos das crianças e dos adolescentes

O presente estudo de caso focou a atuação da Fundação Abrinq, em relação ao Estado e às políticas de atendimento infanto-juvenil no contexto brasileiro. Para tanto, dividimos este capítulo em duas partes. Na primeira, apresentaremos o percurso de emergência da entidade, buscando apresentá-la em seus aspectos gerais, tais como: o contexto de seu surgimento, a estrutura organizacional, a abrangência e o padrão de atuação, além de aspectos gerais da gestão financeira e seu financiamento, finalizando com a identificação das principais áreas de atuação e programas realizados em 2005/06.

Na segunda parte, apresentaremos as ações e práticas que possuem interlocução com as políticas públicas e sua relação com o Estado, analisando a Fundação Abrinq, como novo ator, no espaço público de atendimento às políticas infanto-juvenis.

Este estudo considera a relevância desta entidade no cenário nacional e internacional, sua relação estratégica no que concerne ao binômio Estado-sociedade, sendo inovadora tanto em programas destinados ao setor público estatal, como na disseminação de recursos de gestão, com indicadores e informações para o planejamento de políticas públicas, e provimento de subsídios técnicos sobre a área.

4.1 – Emergência, percurso e inovação: a entrada em cena da Fundação Abrinq

A Fundação Abrinq surgiu através da organização dos fabricantes de brinquedos, que se voltaram à denúncia e combate ao descaso e omissão do Estado-sociedade, em relação às péssimas condições de vida da população infanto-juvenil no Brasil e no mundo. A Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos - ABRINQ, criou, em 1989, uma Diretoria de Defesa dos Direitos da Criança. Sua emergência foi paralela à promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), quando os empresários Emerson Capaz e Oded Grajew, que eram naquela época os diretores da Associação Brasileira de Fabricantes de Brinquedos - Abrinq, consideraram que o sindicato patronal poderia realizar importantes ações nesta área ao sensibilizar os empresários e a sociedade a se engajarem num projeto de transformação de tal, realidade (Silva, 1996).

Em 1989, a Diretoria de Defesa dos Direitos da Criança da ABRINQ se articulava aos movimentos sociais e às organizações que pressionavam o Congresso Nacional pela aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Concomitantemente, a Diretoria de Defesa dos Direitos da Criança, lançava o *Prêmio Criança*, como estratégia de reconhecimento e visibilidade às boas práticas e ações da sociedade civil pela infância.

No dia 13 de fevereiro de 1990, a Fundação Abrinq se tornava uma organização com estatuto próprio, tendo como objetivo “defender os direitos da criança e do adolescente” conforme os preceitos legais⁴⁴ nacionais e internacionais, por meio da ação política, captação de recursos, promoção de campanhas, articulação social, gerência de conhecimento, projetos etc. Sua aparição em cena esteve, diretamente, relacionada com o processo de promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) que, como vimos nos capítulos anteriores, esteve no bojo do processo de redemocratização do país, da abertura estatal à participação social e, de um amplo conjunto de transformações políticas, econômicas e culturais de abrangência mundial e local.

Sua apresentação pública como Fundação ocorreu em 15 de março com o lançamento do livro "A Guerra dos Meninos", do jornalista Gilberto Dimenstein, marco simbólico de denúncia contra o extermínio de crianças e adolescente no país. Em dezembro de 1990, a Fundação Abrinq coordenava no Brasil, a Vigília Mundial "*Candle Light*" pelos Direitos da Criança, realizada nos parques Ibirapuera e do Carmo, em São Paulo, numa ação simultânea com outros 71 países, como forma de pressionar os líderes mundiais reunidos na sede da ONU, em Nova York, para a Cúpula pela Criança, a adotarem medidas e políticas voltados à infância. Nesse mesmo ano, ela participava nos debates e na mobilização da sociedade civil e política, pela criação, em lei, do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (Fundação Abrinq, s.n.t.)

Trata-se de uma Fundação⁴⁵ *de direito privado*, sem caráter político-partidário, reconhecida pela União, como *Entidade Beneficente de Assistência Social*⁴⁶, *sem fins lucrativos* e

44 Trata-se basicamente da Constituição Brasileira (1988), da Convenção Internacional dos Direitos da Criança (ONU, 1989) e, do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).

45 No Brasil, esse processo de controle social pode ser reconhecido como incipiente, visto que nem em todos os estados há Ministérios Públicos que possuem Curadorias especializadas e, mesmo aos que possuem a baixa capacidade de fiscalização de tais órgãos, implica no desafio colocado ao controle público dessas organizações. De qualquer forma, concordamos que o modelo jurídico adotado na regulação da atuação das fundações, pode ser um exemplo a ser estendido ao conjunto de entidades do setor sem fins lucrativos que, na maioria das vezes permanece sem controle público (Silva, 1996).

com registros de *Utilidade Pública Federal, Estadual e Municipal*. Conseqüentemente, a entidade conta com isenção⁴⁷ de tributos federais, estaduais e municipais, de acordo com a legislação vigente, com base no art. 150 da Constituição Federal, que isenta de imposto de renda e da contribuição sobre o superávit, da cota patronal do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS-, e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS (com base na Lei Nº. 8.212/91).

Segundo o Estatuto da Fundação, sua estrutura organizacional compõe-se de um Conselho de Administração, um Comitê Gestor, um Conselho Consultivo e um Conselho Fiscal. O exercício das funções de integrante desses órgãos internos não é remunerado, conforme legislação específica das fundações. O Conselho de Administração é o órgão máximo de deliberação e de fiscalização, pelo qual as ações e diretrizes da fundação são instituídas. Este conselho é formado por dezoito integrantes, sendo um presidente, um vice-presidente, um secretário do conselho e mais quinze membros efetivos e sete suplentes, com um mandato de 2 anos de duração. O Comitê Gestor é o órgão responsável por administrar a Fundação Abrinq. Ele é composto por quatro membros: o presidente do Conselho de Administração (Coordenador Geral); o presidente da Instituidora (Coordenador Financeiro); o Secretário do Conselho de Administração e, o presidente do Conselho Consultivo⁴⁸.

O Conselho Consultivo é composto por especialistas que possuem atividades na área da infância e juventude, e nomeado pelo Conselho de Administração, sendo que, possui número ilimitado de conselheiros. Esse órgão destina-se a assessorar, emitir parecer sobre projetos e planos, elaborar sugestões e atividades para a Fundação. Por fim, sua estrutura organizacional é formada pelo Conselho Fiscal que é o órgão responsável pela fiscalização financeiro-contábil da Fundação Abrinq, sendo composto por três membros efetivos e três membros suplentes. Estes cargos são indicados pela Instituidora e possuem mandatos de dois anos, com direito à

46 O Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEAS) substituiu o Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos (CEFF), concedido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

47 Para ilustrar o fato e, segundo relatório de 2005 da entidade, as isenções das contribuições previdenciárias e sociais chegaram nesse ano letivo a, aproximadamente, R\$ 1 milhão e 300 mil reais (Fundação Abrinq, 2005e).

48 Fundação Abrinq. <http://www.fundabrinq.org.br>. Acesso em: 29 mar 2007.

recondução. Entre outras competências, cabe ao Conselho Fiscal solicitar a realização de auditorias externas sobre a Fundação⁴⁹.

No que se refere à gestão financeira e ao financiamento de projetos, a Fundação Abrinq possui critérios de avaliação, como a capacidade de *sistematização*, *escalabilidade* e *sustentabilidade* dos projetos. Tais critérios representam o interesse da Fundação em selecionar e sistematizar experiências e projetos, gerando informações e conhecimentos que possam ser disseminados em maior escala, através da elaboração de pacotes de capacitação, publicações etc. No entender da Fundação, a avaliação deve ser participativa, envolvendo gestores, equipe, parceiros e público beneficiado, os quais devem criar uma quantidade mínima de indicadores para o acompanhamento processual de suas ações. Adiciona-se a essa premissa a análise da *eficácia* (alcance dos objetivos; capacidade de atingir as metas ou resultados previstos), *eficiência* (relação entre aplicação de recursos humanos, materiais e financeiros e os benefícios alcançados) e *efetividade* (impacto social alcançado) de suas ações (Podoga, 2003). Essa metodologia de avaliação é válida tanto para análises de programas e projetos externos, como para definição de objetivos e indicadores de desempenho da gerência e da Fundação como um todo. A avaliação monitora continuamente os resultados, realizando “correções” no desempenho dos programas/projetos, assim como, produzindo e disseminando informações sistematizadas. Dessa forma, os resultados são divulgados às financiadoras e à sociedade, buscando manter credibilidade de suas ações e o refinanciamento da entidade e sua proposta. Ressalta-se, portanto, que os critérios de *visibilidade* e *transparência* são princípios da gestão administrativa e marcam tanto o financiamento externo, quanto os investimentos internos à Fundação.

Em meados da década de 1990, a Fundação recebeu financiamento da Fundação Kellogs, visando fortalecer seu programa empresarial, vinculado a um processo de filantropia baseada em princípios mais pragmáticos de mercado (Silva, 1996). Em parte, o sucesso desse mecanismo de sustentabilidade⁵⁰ está associado aos modernos instrumentos de *fund raising* e *marketing* social desenvolvidos por ela, como, por exemplo, o recebimento de doações a partir da aquisição e utilização do cartão de crédito Fundação Abrinq Unicard, em parceria com o Unibanco. Outro exemplo, desse moderno modelo de arrecadação está expresso nos canais de participação à

49 Pode-se constatar a existência de relatórios de auditorias, no banco de dados da Fundação Abrinq, que são realizadas anualmente, pela organização Auditores Independentes, desde 1999(Fundação Abrinq, <http://www.fundabrinq.org.br>. Acesso em: 29 nov 2006).

50 Segundo o artigo 13 do estatuto da Fundação, a entidade não deve receber recursos financeiros de Órgãos Públicos, exceto de Fundos destinados à Criança e ao Adolescente.

sociedade, os quais são baseados na doação financeira, no voluntariado especializado, no investimento social privado e no apoio técnico de pessoas físicas, empresas e agências internacionais. Pode-se dizer que, atualmente, todos os projetos e ações desenvolvidos pela Fundação Abrinq são sustentados com uma receita anual de mais de 15 milhões de reais, sendo que, sua arrecadação parte de doações de pessoas físicas e jurídicas, além de campanhas específicas para a arrecadação, sendo que, 46% representam doações mensais de pessoas físicas, e 54% doações de empresas privadas (Fundação Abrinq, 2005e). Ao total, a entidade conta com uma ampla rede de 5.207 empresas⁵¹ parceiras, nove agências de financiamento nacionais e internacionais e 2.487 pessoas físicas que aportam recursos para a Fundação. Os parceiros são denominados a partir da função estratégica que ocupam no financiamento das ações. Para tanto, a Fundação possui uma tipologia de parceiros: *o financeiro, o institucional e apoiador*. Os parceiros financeiros são representados por organizações privadas ou não governamentais que aportam recursos, serviços ou produtos, sendo subclassificados como Patrocinador Master, Patrocinador, Apoiador ou Colaborador de acordo com o valor da doação. Os parceiros institucionais representam instituições da iniciativa privada, organizações governamentais ou não-governamentais que realizam projetos em conjunto com a Fundação Abrinq, aportando recursos técnicos, contribuindo com conteúdo, reforçando a imagem da Fundação. Por último, os apoiadores institucionais, que contribuem, parcialmente ou integralmente, para a realização do projeto da Fundação.

Paralelamente, a Fundação desenvolve um método de *marketing* social ou ético que é representado pela logomarca⁵² e selos da Fundação Abrinq. Essa “grife” é de uso exclusivo da organização e, todos os direitos de uso dessa logomarca pertencem à Fundação. É ela que autoriza a utilização da logomarca que é permitida, mediante consentimento e autorização da entidade, em casos de apoios e parcerias. A Fundação Abrinq também reconhece, por meio do selo "Sou Sócio", seus sócios patrocinadores. Há, também, programas⁵³ que reconhecem, mediante o credenciamento com o selo da Abrinq, voluntários, empresas e prefeituras que, comprovadamente, preenchem os critérios dos respectivos programas.

51 Informes da Fundação Abrinq – Relatório Anual 2005 (Fundação Abrinq, 2005e).

52 Confira *Anexo A*.

53 São os Programas: “Adotei um Sorriso”, “Empresa Amiga da Criança” e “Prefeito Amigo da Criança”, os quais apresentamos a diante.

No que se refere à atuação da Fundação Abrinq, podemos destacar dois aspectos, sua abrangência e seu padrão de atuação. A Fundação possui uma ampla abrangência de atuação, envolvendo todo o território nacional. Segundo informações retiradas do Banco de Dados do GIFE⁵⁴, sua região de atuação engloba o Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul do país, sendo que, também financia projetos de organizações sociais da Região Metropolitana de São Paulo, ações envolvendo educação infantil, educação complementar, educação profissionalizante, situação de rua e projetos de acompanhamento de adolescentes que estão cumprindo medida socioeducativa de Liberdade Assistida.

Quanto ao seu padrão de atuação, as ações da Fundação Abrinq refletem seus pressupostos, que compreendem seis aspectos, a saber: (a) “sensibilizar e conscientizar a sociedade para se posicionar e participar das questões da infância e da adolescência”; (b) “produzir conhecimento sobre a realidade da criança e do adolescente, visando propor soluções para os seus principais problemas e construção de metodologias que possam ser disseminadas”; (c) “fortalecer a atuação em rede com instituições voltadas para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes”; (d) “mobilizar o setor público, organizações da sociedade civil (nacionais e internacionais), empresas e indivíduos para que advoguem e promovam os direitos da criança e do adolescente”; (e) “promover iniciativas que ofereçam acesso à educação, saúde, cultura, lazer, formação profissional e inclusão digital”; (f) “realizar ações de pressão e articulação política e social para proteção de crianças e adolescentes que se encontram em situação de violação de direitos ou que se encontram em estado de vulnerabilidade e situação de risco”⁵⁵.

Destaca-se por suas ações serem destinadas, em grande medida, para a articulação da sociedade, o que envolve crescentes parcerias e colaborações variadas, que vão desde corporações que financiam a Fundação até parcerias com universidades, organismos internacionais, agências de publicidade, bancos, hospitais etc., além de programas e projetos desenvolvidos, diretamente ou indiretamente, com o público infante-juvenil. Suas ações envolvem áreas de atuação, que são, basicamente, destinadas às políticas públicas (educação, saúde, prevenção e erradicação do trabalho infantil, prevenção à violência), ao fortalecimento do voluntariado e de organizações sociais de atendimento.

54 GIFE. <http://www.gife.org.br>. Acesso em: 15 fev 2007.

55 Fundação Abrinq. <http://www.fundabrinq.org.br>. Acesso em nov 2006.

Para tanto, além dos programas diretamente executados, ela possui sua estrutura baseada na comunicação e sensibilização da opinião pública⁵⁶ sobre a responsabilidade do Estado e da Sociedade em assegurar os direitos e normas garantidas constitucionalmente. Nesse sentido, a Fundação também tem organizado campanhas nacionais, como por exemplo, a campanha “*Pré-Natal é Vida: não empurre essa responsabilidade com a barriga*” em 1992, difundida pelos meios de comunicação com o objetivo de estimular o acompanhamento médico pré-natal das gestantes, ou a “*Campanha do Soro Caseiro*”, visando o combate à desidratação⁵⁷, campanhas para melhoria da educação nacional, contra a redução da maioria penal etc.

A partir de 2005, a Fundação reorganizou sua atuação institucional em quatro eixos prioritários. De acordo com seus documentos, estes eixos ou áreas estão sistematizados em: *direito à educação, direito à proteção integral, direito à proteção especial*, e, por fim, o eixo de *desenvolvimento e apoio institucional* (Fundação Abrinq, 2005e). O primeiro eixo – direito à educação –, corresponde às ações e programas relacionados à “educação formal, informal e complementar”. O segundo eixo - direito à proteção integral -, corresponde às ações de defesa e promoção dos direitos sociais básicos das políticas de atendimento infanto-juvenil, em que a Fundação Abrinq atua diretamente, junto ao poder público, por meio de seus programas específicos, os quais apresentaremos a seguir. O terceiro eixo, trata do direito à proteção especial e assistência à infância e adolescência em estado vulnerabilidade ou situação de risco pessoal e social - atua no fortalecimento de fóruns e frentes de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, de forma contínua à implementação de políticas que efetivem o Sistema de Defesa e Controle Social, em consonância com as diretrizes do CONANDA. Por último, o eixo de atuação voltado ao desenvolvimento e apoio institucional, que corresponde ao suporte técnico e fontes financeiras e garantem o funcionamento e operacionalização das ações e atividades propostas e desenvolvidas pela Fundação. Essa área foi composta por núcleos, divididos nas

56 Para exemplificar essa estratégia é possível constatar que, em um único ano, foram registradas 813 menções da Fundação Abrinq em matérias de jornais e revistas; 149 aparições em veículos de rádio e TV, além de artigos publicados sobre temas pertinentes ao contexto histórico e político recente ou atual, como por exemplo: a defesa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica, defesa do voto “sim” no Referendo pelo Desarmamento, defesa da fiscalização do governo sobre o trabalho das ONGs, defesa da regulamentação da Lei do Aprendiz, campanhas contra doação de esmolas em faróis. Adicionalmente, a Fundação conta com 27 publicações disponíveis na rede mundial de computadores, mais boletins informativos e relatórios anuais, constituindo o Centro de Documentação e Biblioteca da Fundação (Fundação Abrinq, 2005e).

57 Entre 1990 a 1993, a Fundação Abrinq produziu e distribuiu gratuitamente cerca de um milhão de colheres-medidas de soro caseiro para creches, comunidades e órgãos públicos de todo o País (Fundação Abrinq. <http://www.fundabrinq.org.br>. Acesso em set 2006).

áreas de comunicação, planejamento, tecnologia da informação, administração e finanças (Fundação Abrinq, 2005e).

Para finalização desse item, apresentamos os principais programas que a Fundação Abrinq desenvolve⁵⁸, sendo nove programas e cinco projetos. A seguir, os programas/projetos de acordo com suas caracterizações e propostas:

Programa prêmio criança – reconhece publicamente, através de premiação e divulgação, ações “bem sucedidas” de organizações da sociedade, destinadas à infância (0 a 6 anos).

Programa nossas crianças – voltado ao apoio de projetos da sociedade civil que trabalham com proteção infantil e juvenil.

Programa biblioteca viva – oferece acesso a livros e a leitura mediada por educadores à população infanto-juvenil.

Programa empresa amiga da criança – oferece reconhecimento social, através do selo “Empresa Amiga da Criança”, às empresas compromissadas com o combate ao trabalho infantil e com o investimento social para a infância e juventude.

Programa educação infantil – visa à constituição de “núcleos de referencia” para o atendimento em educação infantil.

Programa garagem digital – destinado à promoção juvenil por meio da inclusão digital e do trabalho com tecnologias da informação e comunicação.

Projeto geração jovem – oferece oficinas culturais, artísticas, bem como, de saúde e meio-ambiente, visando mobilizar o “protagonismo juvenil” de integrantes que frequentam organizações sociais.

Projeto virada do futuro – oferece bolsas de estudos e ações culturais aos jovens atendidos.

Programa prefeito amigo da criança – oferece reconhecimento social e apoio aos candidatos de administrações municipais que se comprometem com o programa, oferecendo subsídios para a elaboração de políticas públicas locais, destinadas ao atendimento à infância e juventude.

58 Informações referentes a 2006 (Fundação Abrinq, <http://www.fundabrinq.org.br>. Acesso em: mai 2006).

Projeto presidente amigo da criança – oferece reconhecimento social e apoio aos candidatos à presidência nacional que se comprometem com o programa, possibilitando o acompanhamento social de indicadores sociais e financeiros, destinados às políticas de atendimento infanto-juvenil.

Projeto orçamento da criança – destinado a capacitar o poder público na elaboração de um orçamento específico ao atendimento das demandas sociais do atendimento infanto-juvenil. Concomitantemente, o projeto visa, também, mobilizar e capacitar indivíduos e organizações da sociedade civil, para o acompanhamento da execução orçamentária do setor estatal.

Para facilitar nossa exposição, sistematizamos no **Quadro 9** os programas e projetos acima, de acordo com os eixos institucionais de atuação apresentados anteriormente. É relevante dizer que, essa sistematização está ausente da documentação pesquisada, não representando a opinião oficial da Fundação. De qualquer forma, buscamos sistematizá-los de acordo com as propostas de cada programa e os conteúdos defendidos em cada eixo. Isto não implica afirmarmos que há limites precisos entre os programas e os eixos institucionais, uma vez que estes são constituídos de forma a complementarem uns aos outros, sendo possível uma atividade representar os diversos eixos, concomitantemente.

Quadro 9 – Sistematização dos Projetos e Programas por Eixos de atuação – Fundação Abrinq 2006

Eixo de Atuação	Programas e Projetos
Direito à Educação	Programa Educação Infantil Programa Prêmio Criança Programa Biblioteca Viva Programa Garagem Digital Projeto Virada do Futuro
Direito à Proteção Integral	Programa Prefeito Amigo da Criança Projeto Presidente Amigo da Criança Projeto Orçamento da Criança
Direito à Proteção Especial	Programa Nossas Crianças Programa Empresa Amiga da Criança Programa Adote um Sorriso Projeto Geração Jovem Projeto Empreendedorismo Juvenil e microcrédito

Pode-se acrescentar que, para além das ações diretamente destinadas à educação (Programa de Educação Infantil etc.), identificamos a participação da Fundação na mobilização nacional pela educação. Podemos destacar, assim, sua participação na Campanha Nacional pelo Direito à

Educação, membro do Conselho Diretivo e do Comitê São Paulo (2005/2006), participação na organização do *Seminário pelas creches no Fundeb*, contando com 11 organizações patrocinadoras⁵⁹. Como resultado final desse encontro foi encaminhada uma carta-manifesto ao Congresso Nacional. Além disso, na área da educação, a Fundação Abrinq realizou a campanha *Aprendiz – Essa lei precisa virar fato*⁶⁰, com a realização de Ato Público no Vale do Anhangabaú, tendo como co-gestores a participação do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social e da Fundação Gol de Letra.

As ações de proteção especial são desenvolvidas em torno da prevenção à violação de direitos à infância e à adolescência, por intermédio da articulação entre organizações da sociedade civil e poder executivo local. As questões tratadas nessa área focalizaram os temas sobre a erradicação do trabalho infantil, qualificação das medidas socioeducativas, incentivo à criação e qualificação de Conselhos Tutelares e de Direitos. No que diz respeito à erradicação do trabalho infantil, a Fundação Abrinq tem participado dos Fóruns Nacional e Paulista de Prevenção e erradicação do Trabalho Infantil, conjuntamente com a Organização Internacional do Trabalho -OIT.

Pode-se dizer, também que, sua atuação no campo das políticas públicas, voltadas ao monitoramento público, por meio da mobilização, do diálogo, da capacitação governamental e pressão sobre as políticas governamentais - no âmbito nacional, estadual e municipal - tem representado o papel inovador da atuação da Fundação Abrinq no espaço público, embora não se possua certeza dos impactos e resultados desse complexo fluxo de ações.

59 Fórum Paulista de Educação Infantil, Ação Educativa, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Unicef, Fundação Orsa, Associação Paulista dos Municípios, Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), Fundação Educare e Grupo de Institutos, fundações e Empresas (Gife) (Fundação Abrinq, 2005e).

60 A lei Aprendiz foi sancionada em 2000, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, e foi regulamentada no dia 30 de dezembro de 2005 pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva.

4.2 – A Fundação Abrinq como novo ator no espaço público não-estatal

Neste item, apresentamos as análises das inter-relações da Fundação Abrinq com o Estado e as políticas sociais de atendimento à infância e juventude. Primeiramente, classificamos os programas e projetos desenvolvidos pela Fundação em dois tipos de inter-relação, tendo como categorias o *setor público estatal* e o *setor de serviço social privado e/ou setor público não-estatal*⁶¹. Em seguida, analisamos as ações da Fundação Abrinq, enquanto ator político no setor público de atendimento às políticas sociais à infância e juventude, visando apreender a abrangência das ações e o padrão de atuação destinado a sensibilizar a sociedade política e civil na demanda de políticas governamentais, voltadas às crianças e aos adolescentes.

A Fundação possui a maior parte de suas atividades voltadas ao desenvolvimento e promoção do setor de serviços sociais privados e/ou setor público-não estatal, conforme observa-se no **Quadro 10**. Adicionalmente, pode-se dizer que sua relação com a sociedade civil se faz presente nas parcerias e apoios, bem como em suas articulações com as organizações sociais, empresas, voluntários, profissionais, educadores, além de ações pontuais, voltadas ao atendimento de crianças e jovens, via parceria com entidades executoras (empresas, ONGs, OSCIPs etc.).

Quadro 10 – Tipologia dos programas e projetos da Fundação Abrinq - 2006

Inter-relação	Programa ou projeto
Setor público estatal	Programa Prefeito Amigo da Criança Projeto Presidente Amigo da Criança Projeto Orçamento da Criança
Setor de serviço social privado e/ou não-estatal	Programa Educação Infantil Programa Adotei um Sorriso Programa Prêmio Criança Programa Nossas Crianças Programa Biblioteca Viva Programa Empresa Amiga da Criança Programa Garagem Digital Projeto Geração Jovem Projeto Virada do Futuro Projeto Empreendedorismo Juvenil e Microcrédito

61 Para efeito de análise, a idéia de sociedade civil foi “pulverizada” nas ações que envolvam a iniciativa privada e/ou espaço público não-estatal. Essa terminologia foi criada a partir da fundamentação teórica apresentada no terceiro capítulo. Contudo, corremos o risco de reforçarmos a dicotomia política sociedade/Estado, via de regra interpretada nas análises sociais como antagonismo.

Pode-se apreender que as ações desenvolvidas pela Fundação, no âmbito do espaço público, concernem aos pontos centrais e às diretrizes de reorganização do sistema de políticas sociais que marcaram a reforma e modernização administrativa do Estado na década de 1990, a saber: a descentralização dos programas estatais, a conjugação de esforços entre poder público e a iniciativa privada, e a busca de maior integração e resgate de energias sistêmicas, através das quais o gasto social passou a ser representado por um modelo gerencial de desenvolvimento sustentável, destinado a elevar o padrão de eficácia e eficiência no investimento social.

O processo de reestruturação institucional das políticas sociais impulsionadas em direção à economia competitiva globalizada, pressupõe um dinâmico planejamento como diretriz central para as políticas e os investimentos sociais, bem como um sistema tecnológico de avaliação dessa ação social e institucional. Nesse sentido, a reorganização dos serviços sociais consiste na integração de objetivos e formas de ação frente a um dado público-alvo, conjuntamente, com a noção de complementaridade entre intervenção estatal e privada no atendimento às políticas de direitos infanto-juvenis.

Pode-se dizer que, a Fundação Abrinq, em sua emergência e percurso, testemunhou e atuou na formação de uma nova geração filantrópica, originária do poder capital das grandes empresas, seja através da relevância pública, do setor sem fins lucrativos ou da responsabilidade social. É relevante considerarmos alguns aspectos da entidade, que demonstram como a noção de participação das organizações da sociedade civil assumiu uma definição muito peculiar no processo de modernização administrativa do Estado, calcada na oferta de serviços sociais e informações qualificadas, no atendimento às políticas sociais.

Como pudemos constatar em nosso estudo, a participação da sociedade civil tem se destacado pela capacidade de fornecer informações qualificadas sobre as demandas sociais e atuar, por intermédio de organizações que assumem com “eficiência” a execução das ações públicas, destinadas às demandas sociais.

No que se refere à relação da Fundação com as demais organizações da sociedade civil e da iniciativa privada, pode-se apurar sua estratégia de formação de redes de apoio, informação e monitoramento da política pública de atendimento infanto-juvenil, como por exemplo, por meio da “Rede Amiga da Criança”. Sua articulação com organizações da sociedade civil se baseia tanto na transferência de recursos técnicos como financeiros às entidades beneficentes e empresas. O critério para o repasse de recursos ou transferências de tecnologias, consiste no

alinhamento dessas entidades, aos ordenamentos constitucionais e estatutários que prescrevem os direitos da criança e do adolescente, o que significa, para a coordenação, uma afirmação de cidadania e conquista por direitos. Paralelamente, a Fundação auxilia as empresas a selecionarem projetos sociais para financiamento, de acordo com seus critérios, como apresentado anteriormente, bem como, firma parcerias com empresas e demais entidades, oferecendo supervisão às organizações de atendimento infanto-juvenil, que são escolhidas pela própria Fundação.

No que se refere, também, às relações da Fundação Abrinq com a iniciativa privada (empresas), Falconer (2000) debateu sobre a capacidade de transformação social do instrumento simbólico de conscientização e mobilização empresarial pela eliminação do trabalho infantil, através do selo “empresa amiga da criança”. Ele analisou a complexa e contraditória condição existente na utilização de “marcas” ou índices do “politicamente correto” por parte das empresas, em relação ao contexto de desigualdades e carências, e sua relação com o contexto internacional dos negócios empresariais. É sabido que nos anos de 1990, os empresários passaram a se alinhar às exigências externas e globais da competitividade global dos mercados internacionais. A pressão internacional adveio das denúncias ou acusações dos mercados estrangeiros, contra alguns setores que utilizavam a mão de obra e exploração infantil para fins de produção. Paralelamente, ocorreram denúncias semelhantes, na Ásia e nos fóruns comerciais internacionais. Esses espaços globais, alinhados ao discurso dos pactos societários de direitos humanos, passaram a pressionar setores industriais e empresariais, através de ameaças de retaliação, dos mercados estrangeiros, sobre alguns setores das exportações brasileiras. Isso decorreu em diversos segmentos do comércio, como por exemplo, o setor dos produtores de laranja, o setor dos produtores de calçados, de álcool etc. A partir de tal é que o selo “Empresa amiga da criança” foi criado pela Fundação Abrinq, em 1995, com a proposta de mobilizar e sensibilizar os setores empresariais para a eliminação do trabalho infantil. A busca por soluções para dificuldades comerciais ou mesmo solução às ameaças de sanções internacionais em empresas nacionais impulsionou a adesão destas empresas à participação do programa “Empresa Amiga”. Este foi reconhecido pelo seu sucesso de atrair todo tipo de empresas, principalmente, aquelas que operam em setores reconhecidamente acusados de exploração do trabalho infantil.

Por um lado, esse instrumento foi uma inovação positiva que estimulou a ação e o diálogo com setores empresariais e industriais sobre a questão dos direitos infanto-juvenis. Tais setores

passaram, inclusive, a apoiar ou investir em programas destinados às crianças e aos adolescentes. Temos exemplos dessa positividade quando, por exemplo, as grandes montadoras de automóveis aderiram ao pacto, e assumiram a responsabilidade com seus fornecedores, dentre os quais está à indústria de carvão. As indústrias de combustíveis como a estatal Petrobrás e a multinacional Shell, que, depois de negarem por anos a utilização de mão de obra infantil nos plantios de cana de açúcar para a produção do álcool, aceitaram adotar a cláusula contra o trabalho infantil para todos os contratos com os fornecedores de álcool (Falconer, 2000). Por outro, o estudo aponta para a baixa capacidade do programa e, mesmo das empresas, de acompanharem a efetividade desses “contratos”, uma vez que, eles se desdobram em grandes cadeias terceirizadas de produção. Esse fato significa que, muitas vezes, o reconhecimento de empresas pela Fundação, se baseia em informações fornecidas pelas próprias empresas e carece de registros sistemáticos sobre a erradicação do trabalho infantil.

Conclui-se assim que, apesar do poder de mobilização do espaço público, sobretudo sobre as elites financeiras e produtivas do Brasil, o reconhecimento pelo selo da Fundação Abrinq não implica uma garantia real do empenho necessário das empresas para reconhecer se a questão da erradicação do trabalho infantil, ou mesmo os demais direitos da infância, como saúde, educação, lazer etc., têm sido incentivados e cumpridos. Esse fato decorre da ausência de auditorias ou acompanhamento sistematizado sobre as empresas que são reconhecidas com o selo.

Pode-se inferir, ainda, sobre as atividades da rede social privada, segundo depoimento da coordenação, que a Fundação reconhece que muitas destas ações não possuem compromisso com cobertura e universalidade do atendimento, caracterizando-se pela focalização do atendimento, voltado para um reduzido número de beneficiários, mas tendo com a qualidade das propostas. Mesmo assim, a Fundação considera que, por meio de sua atuação política, compromete-se com a universalização das políticas, debatendo nos espaços de participação, junto ao Estado, sobre o conhecimento oriundo de atividades bem sucedidas no campo do serviço social privado, de forma a inseri-las enquanto referências na elaboração de políticas públicas de atendimento à infância e juventude, fato que a coloca em contato com as esferas executivas de implementação de políticas.

No que concerne à inter-relação da Fundação Abrinq com o *espaço público estatal* (poder público e espaços de participação e deliberação de políticas públicas), pode-se observar (**Quadro 10**) três programas que possuem uma relação direta com o poder público, a saber: o “Programa Prefeito Amigo da Criança”, o “Projeto Presidente Amigo da Criança” e o “Projeto Orçamento

Criança”⁶². Sua atuação se faz, também, enquanto organização representante da sociedade civil, através da participação em espaços de interlocução e co-gestão de políticas públicas relacionados, diretamente à defesa dos direitos infanto-juvenis, como veremos logo adiante.

A análise das inter-relações entre a entidade e o poder público estatal nos revela que existem programas e projetos destinados diretamente às esferas de poder executivo federal e municipal, o que não acontece na esfera estadual. Isso não implica uma ausência de ações da Fundação Abrinq no nível estadual. Não há, contudo, um programa específico de avaliação, acompanhamento e proposição de políticas públicas para a criança e o adolescente destinado especialmente aos governos estaduais. Nesse sentido, o depoimento da coordenação dos programas esclareceu-nos sobre a dificuldade de estabelecer critérios de atuação com os governos estaduais, devido à ausência de clareza sobre as responsabilidades deste ente Federativo no campo das políticas de atendimento infanto-juvenil. Isso impossibilita a definição de critérios e indicadores sociais dessas instâncias governamentais, passíveis de acompanhamento. Como forma de mobilizar a questão, a Fundação tem buscado apurar o pacto federativo, visando dialogar com a sociedade política e o Estado sobre quais são, efetivamente, as responsabilidades e apoios estaduais face às instâncias municipais e federais.

O primeiro programa – “Prefeito Amigo da Criança” foi criado pela Fundação em 1997, e inspirado no *Workshop on Africa’s Urban Poor Child* – Seminário de Gestores Públicos Africanos, realizado em Gana por iniciativa da Unicef (Fundação Abrinq, 1997). A partir de 2000 a Unicef adotou um programa similar, o Selo UNICEF - Município Aprovado – destinado ao reconhecimento internacional que o município pode conquistar pelo resultado dos seus esforços na melhoria da qualidade de vida de infanto-juvenil⁶³. O programa oferece reconhecimento social e apoio aos candidatos de administrações municipais que se comprometem com o programa,

62 Ressaltamos que não analisaremos a implementação, o funcionamento, ou faremos avaliação destes projetos e programas da Fundação. Referimo-nos a eles sempre de forma ilustrativa, enquanto metodologias que representam inovações no espaço público democrático, e na inter-relação específica, do setor privado com o setor estatal.

63 Paralelamente, a entidade integrou o Comitê Nacional do Pacto Nacional Um Mundo para a Criança e o Adolescente do Semi-Árido, por intermédio do “Programa Prefeito Amigo da Criança”, o qual desenvolveu sua metodologia para a iniciativa da UNICEF, comprometendo o governo federal e mais 11 governadores (os Estados do nordeste, e mais Minas Gerais e Espírito Santo - parcialmente), no intuito de os municípios implantarem políticas públicas, como a implementação de Conselhos de Direitos e Tutelares. A Fundação Abrinq está responsável por planejar as linhas estratégicas do pacto e articular ações para que o executivo, legislativo, judiciário e sociedade civil organizada cumpram as metas do acordo por “Um mundo para a Criança e o Adolescente do Semi-Árido” (Fundação Abrinq, 2005e).

oferecendo subsídios para a elaboração de políticas públicas locais, destinadas ao atendimento à infância e juventude.

Essa proposta tem parte da noção de planejamento participativo, plano de ação municipal e construção de diagnósticos municipais sobre a população infanto-juvenil; promover a troca de experiências municipais sobre as ações políticas destinadas a infância e juventude etc.

De forma semelhante, o “Projeto Presidente Amigo da Criança” foi elaborado em 2002, com o objetivo de comprometer o governo federal a cumprir os compromissos estabelecidos pela Sessão Especial sobre a Criança da Assembléia das Nações Unidas, realizada em Nova York (2002). O desenho do projeto foi elaborado para monitorar o compromisso assumido pelo Brasil durante a Cúpula pela Criança (1990), de cumprir metas estabelecidas pela ONU para melhorar os indicadores da infância brasileira. Para tanto, a Fundação mobilizou a criação de uma rede de organizações nacionais e organismos internacionais para monitorar o Plano de Ação⁶⁴ do projeto. A “Rede de Monitoramento Amiga” foi composta em 2003, e reúne aproximadamente 38 organizações⁶⁵. Esta rede elaborou o Relatório 'Um Brasil para as Crianças - A Sociedade Brasileira e os Objetivos do Milênio para a Infância e a Adolescência' (2004). O documento avalia a situação da infância e da adolescência brasileiras em relação às metas do "Um Mundo para as Crianças", analisando as estratégias no Plano de Ação Presidente Amigo da Criança, lançado pelo Presidente Lula, em dezembro de 2003, e que contém ações na área de saúde,

64 O Plano de Ação é uma peça do projeto na qual o governante se compromete a apresentar suas ações, sistematizadas por áreas, pelo recurso orçamentário destinado a essas ações, processo de implementação etc. Esse plano que possibilita à rede monitorar as ações do governo central (Fundação Abrinq, 2003a, 2004a). Confira *Anexo B*.

65 As organizações que compõem a rede são: Ação Educativa - Assessoria Pesquisa e Informação; Agência de Notícias dos Direitos da Infância – ANDI; Agência Cooperação em Advocacy; Associação Brasileira Interdisciplinar da Aids – ABIA; Associação de Voluntários para o Serviço Internacional – AVSI; Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Centro de Recuperação e Educação Nutricional – CREN; Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação – CEPIA; Cipó Comunicação Interativa; Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes; Comunidade Bahá'i; ECOS - Educação em Sexualidade; Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil; Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente Fundação Orsa; Grupo de Apoio à Prevenção à Aids - GAPA – BA; Ilanud - Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente; Instituto Âmbar; IBRAD - Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento; Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC; Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais; Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; Instituto Sou da Paz; Mieb - Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil; Missão Criança; Organização Internacional do Trabalho – OIT; Plan Internacional Brasil; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD; Save the Children Reino Unido Sociedade Brasileira de Pediatria; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco; Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF; Visão Mundial; Viva Rio.

educação, proteção⁶⁶, orçamento público, combate ao HIV/Aids e projeções sobre os investimentos que o Estado brasileiro precisa fazer para cumprir as metas pactuadas com a ONU.

O “Projeto Orçamento Criança”⁶⁷ integra a Fundação ao projeto “De olho no Orçamento da Criança”, desenvolvido pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Tal proposta concebe, por um lado, a mobilização e a capacitação do setor público na elaboração do ciclo orçamentário, elegendo a infância e a adolescência enquanto prioridade das políticas públicas. Por outro, visa capacitar a sociedade civil para o monitoramento e participação no acompanhamento da execução orçamentária dos governos. O projeto é concebido como “canal permanente para a sociedade acompanhar o orçamento público federal, destinado à infância e juventude e debater com o governo sobre as necessidades da infância e os caminhos possíveis para melhorar a sua situação” (Fundação Abrinq, 2005d). É interessante ressaltar que esse projeto complementa tanto o “Programa Prefeito Amigo da Criança”, como o “Projeto Presidente Amigo da Criança”, nos quais a adoção do processo orçamentário público e transparente é pactuado no termo de compromisso (prefeito ou presidente), como critério de participação e reconhecimento, por parte da Fundação.

Como apresentamos anteriormente, essas atividades compõem o eixo institucional da Fundação voltado ao *direito à proteção integral*, que corresponde às ações de defesa e da promoção dos direitos sociais básicos (saúde, assistência etc.) da criança e do adolescente. Nesse intuito, a Fundação busca consolidar e efetivar as políticas públicas de atendimento infanto-juvenil, atuando junto ao poder público por meio desses programas.

Concomitantemente, a Fundação tem produzido informações, conhecimento e materiais destinados ao fortalecimento do processo de implantação e funcionamento de Conselhos Tutelares e de Direito pelo Brasil, sensibilizando municípios, prefeitos e conselheiros à

66 O eixo de proteção contra maus-tratos, exploração e violência é o que tem piores condições de monitoramento. Não há dados oficiais suficientes sobre a situação de crianças em situação de risco que permitam não só monitorar a situação mas também delinear políticas públicas adequadas (Fundação Abrinq, 2003a, 2004b).

67 Esse projeto propõe identificar todas as áreas setoriais que envolvam o atendimento infanto-juvenil, envolvendo todas as ações, de segurança e infra-estrutura básica até serviços de saúde educação, que envolvem o atendimento às políticas infanto-juvenis, sistematizando o orçamento público por áreas de atuação e em sua integralidade. Em outras palavras, o projeto objetiva prever a totalidade de recursos para realização dos programas e ações previstas no Plano de Ação do Plano Plurianual, baseado nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e nas Leis Orçamentárias Anuais. Segundo a coordenação, esse modelo visa, também, fortalecer a sociedade, através de informações especializadas sobre o processo orçamentário, articulando o cidadão à “Rede de Monitoramento Amigo da Criança”, para o acompanhamento do Plano de Ação do “Presidente Amigo da Criança”. Esse projeto está sendo desenvolvido no orçamento do Estado de São Paulo, por intermédio do professor Jorge Kaiano – Instituto Polis, sendo que, tem passado por re-edições para atender as demandas e especificidades da gestão financeira pública (Fundação Abrinq, 2005d). Ressalta-se que não analisaremos o “Projeto Orçamento Criança”.

efetivação do eixo da *Defesa, Promoção e Controle Social do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente*, previsto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, como tratamos no primeiro capítulo.

O material produzido pela Fundação Abrinq reflete a opinião de estudiosos e especialistas da área, incluindo referências teóricas e práticas para a sistematização e planejamento participativo, tanto na implementação do Conselho Tutelar, do Conselho de Direitos da Criança, quanto na elaboração de uma política local, em consonância com a legislação federal e internacional, que possa refletir investimentos orçamentários efetivos no campo de defesa e promoção dos direitos da criança e do adolescente, assim como, envolver organizações da sociedade civil no monitoramento dessas políticas. As publicações constituem, com as demais ações - Seminários, oficinas, redes de trabalho e/ou conselhos de ação e acompanhamento - um conjunto amplo de conhecimentos sobre políticas, programas e projetos municipais, estaduais, nacionais, com reconhecimento internacional da Fundação Ford que, recentemente, iniciou o desenvolvimento do projeto *Observatório Criança*, com finalidade de organizar o conhecimento fomentado nessa década, sobre as políticas de atendimento à infância e à adolescência (Fundação Abrinq, 2005e).

As publicações ficam disponíveis na rede mundial de computadores, dentro da página da Fundação Abrinq. No item publicações ou biblioteca se encontram o *Guia Passo a Passo*, o *Guia Prefeito Amigo da Criança* e a *Coleção Compromisso é Ação*. O Guia Passo a Passo é composto pelas cartilhas sobre o Conselho Tutelar - *Guia para Ação Passo a Passo e Conselhos e Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente* (Fundação Abrinq, 2003?a,b). A Coleção Compromisso é Ação é composta por três volumes e destina-se às ações referentes às políticas públicas (Fundação Abrinq, 2005a,b,c). Apresenta experiências bem sucedidas de gestões municipais comprometidas com a infância e adolescência, assim como, fornece orientações sobre o atendimento direto à criança e ao adolescente. Outra publicação referencial é sobre o *Perfil dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente* (Fundação Abrinq, 2006), material também publicado como parte do Guia Prefeito Amigo da Criança (Fundação Abrinq, 2001), e o caderno do *Orçamento Criança e Adolescente*, com uma metodologia para cálculo e análise dos gastos públicos (Fundação Abrinq, 2005d).

Todo esse conjunto de conhecimento e metodologias representa, por um lado, a nova noção de participação da sociedade, como aquela com capacidade de fornecer informações de

qualidade e responder com eficiência às questões sociais pontuais. E, por outro, representa o esforço da Fundação em gerar mobilização, discussão e capacitação no setor estatal, induzindo a participação e o monitoramento público pela sociedade civil.

É possível presumir que o conjunto desses programas, quando relacionado com a totalidade da entidade, seu padrão de inter-relação e atuação na opinião pública, além de sua posição estratégica entre Estado, Sociedade e Mercado (iniciativa privada), tem representado na atualidade, um conjunto de metodologias de indução política, no que se refere à implementação de políticas públicas de atendimento infanto-juvenil. Parte dessa hipótese, pode-se aferir no crescente número de pretendentes políticos a governos municipais que assinaram, formalmente, o termo de compromisso com o programa “Prefeito Amigo da Criança”. Constata-se que, entre as três últimas eleições municipais, correspondente aos ciclos eleitorais de 1998/2001, 2001/2004 e 2005/2008, comprometeram-se, por períodos, respectivamente, 821, 1.542 e 2.263 prefeitos – o que representou no terceiro ciclo do programa, a participação de mais de 40% dos 5.564 municípios brasileiros existentes (Fundação Abrinq, 2005c).

O mesmo fenômeno ocorreu para as eleições presidenciais de 2006, quando o projeto “Presidente Amigo da Criança” havia compactuado com os principais candidatos, entre eles, Cristovam Buarque (PDT), Heloisa Helena (Coligação Frente de Esquerda - PSOL-PCB-PSTU), Luciano Bivar (PSL), Luis Inácio Lula da Silva (Coligação A Força do Povo PT-PcdoB, PRB) e Geraldo Alckmin (Coligação por um Brasil Decente PSDB – PFL), o Termo Presidente Amigo da Criança.

É oportuno enfatizar que, contemporaneamente, há estudos (Howlett, 2000) que têm demonstrado o aumento de interesse de muitos governos em tipos de instrumentos de políticas que, potencialmente colaboram com complexidades do gerenciamento da opinião pública. Entre tais instrumentos, pode-se destacar “acordos políticos”, “pactos sociais”, índices de comprometimento e, no caso dos programas com interface político-governamental da Fundação, poder-se-á dizer que o selo ou a logomarca da Abrinq, tem-se apresentado como um instrumento político, representado pelo aumento processual da demanda dos gestores de políticas públicas nas últimas eleições.

Ressaltamos, contudo, alguns aspectos da análise realizada por Falconer (2000), os quais podemos generalizar aos demais selos da Fundação, que operam na mesma lógica do reconhecimento, como por exemplo, o “Projeto Adotei um sorriso” ou “Programa Prefeito amigo

da criança”. Sua análise nos apontou para alguns cuidados e precauções que consideramos imprescindíveis para a problematização desses instrumentos de indução política e sua compreensão na atualidade. Primeiramente, alerta-se para o fato de que, o reconhecimento do município pelo selo da Fundação Abrinq não implica em nenhuma garantia real de implementação de políticas públicas voltadas para o atendimento às crianças e aos adolescentes. Isso significa que o reconhecimento ofertado pela Fundação Abrinq não é equivalente aos serviços, estatais ou privados, de certificação ou qualidade de serviços. Assim, tais ações se definem no plano de atuação simbólica e da iniciativa individual, seja de prefeitos, presidentes, profissionais autônomos ou empresas.

Segundo a coordenação dos programas com interface com o setor público, uma característica limítrofe entre a própria Fundação Abrinq e o poder público tem sido a dificuldade de aferir as ações dos governos que compactuam com o programa, uma vez que o acompanhamento e monitoramento, *em lócus*, das políticas e programas oriundos das instâncias estatais são, praticamente, impossíveis.

Essa dificuldade foi constatada pela coordenação da Abrinq e, pode-se dizer, inclusive, de casos de incongruência entre o que era dito e o que era feito, pelos prefeitos, o que acabou gerando um comportamento de denúncias, por parte da sociedade de alguns municípios, através dos Conselhos Gestores e/ou Conselhos Tutelares, ou, até mesmo, por parte do funcionalismo público, de regiões em que os governos tinham compactuado os objetivos de priorizar políticas sociais para essa faixa etária, enquanto na prática suas ações não saíram do papel. Na tentativa de suprimir a carência na avaliação das políticas públicas dos gestores municipais comprometidos com a Fundação Abrinq, o programa criou critérios mais amplos e objetivos, como por exemplo, o compromisso assumido pelos prefeitos e Conselhos municipais, de criarem Comissões Locais para o acompanhamento das políticas de atendimento infanto-juvenil e monitoramento do processo de mobilização, proposto pelo “Programa Prefeito Amigo da Criança”. Essas comissões foram compostas por membros da sociedade civil, representantes do poder executivo, poder legislativo, judiciário e ministério público, com poder de barrar o processo, caso não haja empenho do poder executivo local, em elaborar e implementar políticas sociais, de acordo com a realidade sócio-política e econômica de cada região. Nesses casos os municípios deixaram de receber o reconhecimento feito através da premiação, com o “selo do prefeito amigo”, em audiência pública no Congresso Nacional. Um outro critério de avaliação criado pela Fundação

foi comprometer o prefeito e sua equipe gestora em criar e implementar Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares, dentro de um prazo de 6 meses, após os demandantes assumirem, formalmente, o compromisso com o programa. Para tanto, o programa tem fomentado ações de caráter intersetorial e incentivado a formação de mecanismos de participação e controle social sobre as políticas da área.

É fato que as dificuldades dos municípios menores são maiores, pois possuem baixa capacidade técnica e recursos para sustentarem o plano de ação e demais avaliações que, necessariamente, são entregues à Fundação. A falta de conhecimento técnico-político e ausência de informações sistematizadas são identificadas como obstáculos para os municípios de pequeno porte, o que denota uma supervalorização dos processos de avaliação-planejamento em detrimento da realidade indiferente.

Em todo caso, compreendemos que esses programas concretizam um instrumento de indução política, que devemos destacar, também, “captam” uma heterogeneidade de projetos políticos, bem como, atitudes de conveniência e oportunismo, cabíveis no caráter de comunicação eleitoral, que, podemos concordar, a “tecnologia social” desenvolvida pela Abrinq oferece à sociedade política brasileira.

Se por um lado, essa inovação tem levado as experiências sistematizadas do programa ao conhecimento público, possibilitando alguns municípios⁶⁸ renovarem sua gestão, por outro, o pequeno número de gestores que conseguem receber o “selo amigo da criança” (Fundação Abrinq, 2005a b c), nos aponta para outras dificuldades existentes na execução dos programas, e subsequente, para os limites impostos entre a própria Fundação Abrinq e o poder público.

Podemos inferir nesse ponto da análise, que as dificuldades e desafios colocados à Fundação, por atuar com um amplo conjunto de entes federativos, com altas proporções de heterogeneidade e desigualdade, também recobrem na realidade, os problemas e dificuldades encontrados nas administrações públicas, seja no âmbito nacional, com sua responsabilidade de elaborar e implementar políticas públicas, seja nos Estados ou municípios, estes últimos responsáveis em grande medida pela execução de tais políticas. É importante salientar que, segundo depoimento da coordenadora do programa, há alguns municípios que,

68 Há nos cadernos da Fundação, uma série de seminários e debates sobre as possibilidades, limites e desafios do programa, com a participação e o depoimento de prefeitos de diversas localidades, como Santo André/SP, São Carlos/SP, Criciúma/SC, Betim/MG e São José do Rio Preto/SP (Fundação Abrinq, 2005a,c).

independentemente do reconhecimento pelo selo, continuam recebendo o apoio técnico do programa, devido ao interesse do governo local e ao interesse da Fundação em apoiar os municípios com mais necessidade de intervenção. Isso reforça sua função de assessoria e reconhecimento do compromisso e da vontade política de alguns governos municipais, e não a caracteriza como entidade certificadora.

Sem dúvidas a política de atendimento à infância e juventude congrega diversos níveis (União, estados e municípios) de agenciamentos institucionais (Legislativo, Executivo e Judiciário) e setores, como a educação, a saúde, a segurança, a previdência social etc., e, por conseguinte, toda uma rede ou sistema de organizações, equipamentos, burocracias e grupos, que operam no funcionamento das políticas de uma forma geral. Esse fato demarca a complexidade que envolve a formulação, implementação e gerenciamento desse caleidoscópio, que é, via de regra, atravessado e fragmentado por uma série de agenciamentos políticos e relacionais, além do dinamismo e da pressão da realidade. Isso implica em conceber tal complexidade nas funções de governo, no que concerne à administração pública, responsável por elaborar/implementar/avaliar as políticas e controlar o setor público. Cabe-nos perguntar, se os governos e estruturas burocráticas estão preparados para responder as novas demandas da sociedade civil?

Em nosso entendimento, a estratégia de reconhecer as organizações sociais como representantes de demandas da sociedade é bastante perceptível no Brasil atual, e a Fundação é um exemplo típico dessa estratégia administrativa que, queiram os defensores do mercado ou rejeitem os defensores do estatismo, vem há mais de 16 anos aprofundando suas ações entre o setor público estatal e o não-estatal. O que tem caracterizado sua atuação política face às políticas públicas de atendimento infanto-juvenil é a noção de articulação em redes e parcerias, visando o “aprofundamento da cultura de gestão política (...) cada vez mais democrática e participativa” (Fundação Abrinq, 2005 a b c).

A análise de documentos que retratam as experiências sistematizadas do “Programa Prefeito Amigo da Criança” – *Coleção Compromisso é Ação* (Fundação Abrinq, 2005a b c), reporta a uma situação bastante ilustrativa das dificuldades encontradas nas administrações públicas, no que se refere à cultura política institucional, organizacional e relacional, no interior do setor estatal. Por exemplo, na análise de alguns municípios que participaram durante os quatro anos do programa e, obtiveram suas experiências e políticas sistematizadas e publicadas pela Fundação, se constata que, muitos municípios inovaram sua gestão, por intermédio de parcerias e

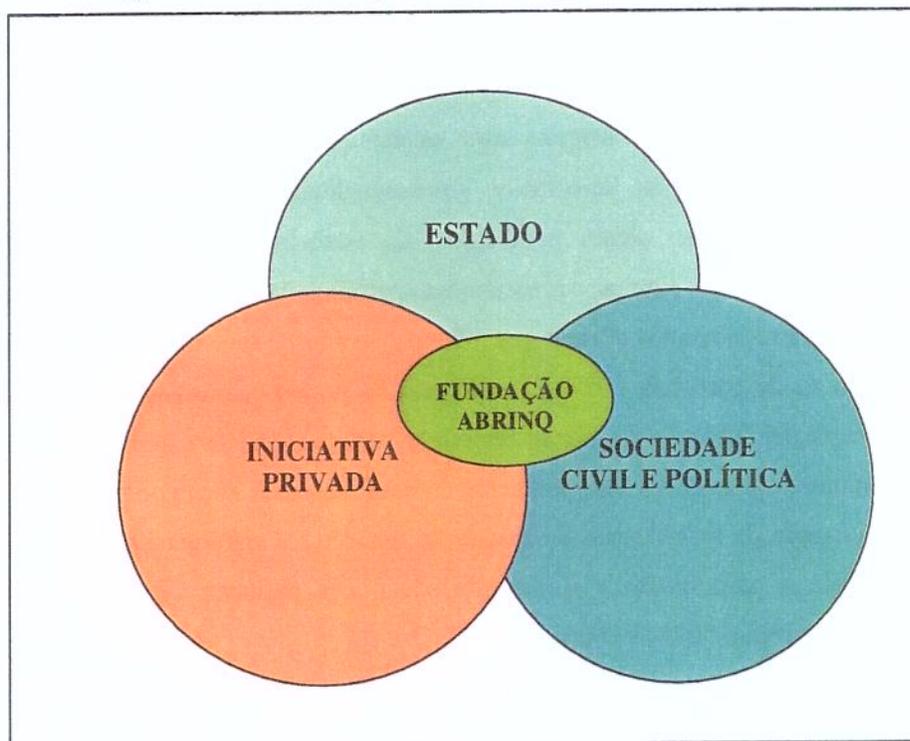
articulações com universidades, empresas, igrejas, associações, redes intermunicipais etc., no entanto, de forma paradoxal, não obtiveram, comparativamente, o mesmo sucesso em estabelecerem termos de parceria e colaboração no interior do arcabouço político-governamental, envolvendo secretarias e setores intra estatais e governamentais, desvelando assim, uma dificuldade intrínseca às burocracias governamentais das sociedades contemporâneas, com embasamento no caso desses municípios, de estabelecer ações integradas de longo prazo, compartilhar poderes, ampliar o planejamento participativo e o controle democrático .

Portanto, podemos afirmar que a Fundação Abrinq tem apostado na possibilidade de criar uma cultura de parcerias e redes municipais de proteção, promoção e defesa à criança e ao adolescente cujo objetivo é articular secretarias, setores técnicos e administrativos para o trabalho em conjunto, destinado ao enfrentamento dos problemas. A noção de parceria é ampla e abrange tanto o campo da mobilização e capacitação dos setores governamentais, quanto a organização social para a participação e o controle social das políticas de atendimento infanto-juvenil (Fundação Abrinq, 2005c e 2006).

Para facilitarmos a análise da Fundação Abrinq, como ator político no setor público de atendimento às políticas sociais infanto-juvenis, criamos um quadro de inter-relações da Fundação, que retrata três dimensões de articulação, a saber, a dimensão estatal, a dimensão da sociedade civil e a da iniciativa privada (**Figura 02**).

Ao apresentarmos as dimensões inter-relacionais da Fundação Abrinq, evitamos fragmentar a unidade Estado-sociedade. Sendo assim, o modelo foi representado por intersecções entre as dimensões de análises, sendo concebido como processo de inter dependências entre Estado, sociedade civil e iniciativa privada, possibilitando uma série de interligações que expressam contradições, ambivalências e paradoxos entre os projetos políticos que disputam no espaço público, a permanência ou transformação da sociedade.

Figura 02 - Inter-relações da Fundação Abrinq - 2006



De uma forma geral, devemos chamar atenção para a posição estrutural em que se situa a atuação da Fundação Abrinq, a saber, entre a linha tênue das delimitações entre o interesse privado e as ações de interesse público. Isto se deduz é lógico, por sua própria condição de emergência, sendo identificada ora como Fundação privada ora como Organização Civil de utilidade pública.

Adicionalmente, caracterizamos a dimensão da sociedade civil que, na atualidade, tem representado a complexidade de relações e fragmentação das ações públicas, num campo de forças que tem, de forma consciente ou inconsciente, despoliticado as relações no espaço público, através de interesses difusos e fragmentados, seja no campo das ações sociais, ou no campo das ações institucionais (Nogueira, 2003; Paoli, 2002). Essa lógica implica em concebermos criticamente que em todos os níveis de relações, o campo político ficou submerso ao campo econômico, (des)potencializando a sociedade civil no seu aspecto mais caro à ciência política, enquanto espaço de luta, articulação política e superação de interesses particulares por interesses públicos, que representem o bem público da sociedade, um campo ético para o Estado.

A posição estratégica da Fundação em relação ao setor público estatal, a sociedade civil e ações da iniciativa privada é visualizada na figura acima. No que se refere à sua ação com a iniciativa privada, podemos destacar sua articulação com a rede GIFE, agências internacionais, empresas e fundações dos demais setores do mercado que têm se constituído enquanto setor de serviços sociais privados. Esse aspecto remonta a uma outra contradição intrínseca à posição estrutural da Fundação, a de fortalecer propostas de solidariedade empresarial, por um lado, e, por outro, a de fortalecer uma nova cidadania, via mercado e doação, que romperiam com a noção de direitos civis, políticos e sociais vigentes. A positividade das ações empresariais que cuidam da questão social consiste exatamente em gerar uma “consciência cidadã” na classe empresarial brasileira, o que tem implicado na abertura da ação civil, de interesse de organizações particulares, para o mundo público. A negatividade está em estabelecer parâmetros de direitos e cidadania por intermédio de relações de âmbito privado, como a doação, a compaixão etc., deslocando o sentido histórico e político da conquista de direitos civis, políticos e sociais (Dagnino, 2006; Paoli, 2002).

Na dimensão da sociedade civil, destacamos dois aspectos das suas inter-relações. O primeiro aspecto está relacionado à participação da sociedade civil no espaço institucional da Fundação Abrinq, por intermédio de doações financeiras de pessoas físicas e jurídicas, voluntariado especializado, apoio técnico etc. O segundo aspecto se refere à participação da Fundação Abrinq, enquanto organização social da sociedade civil, nos espaços públicos de interlocução e co-gestão com as políticas públicas da criança e do adolescente. Tal participação se dá mediante táticas de mobilização e sensibilização da sociedade civil, da sociedade política e do Estado em defesa dos direitos infanto-juvenis. Nesse caso, a Abrinq se apresenta como representante da sociedade civil em Conselhos nacionais, estaduais e municipais, bem como se faz representante da sociedade civil em Fóruns de abrangência nacional, estadual e municipal.

Destaco uma série de exemplos de sua atuação política como: sua articulação em rede de organizações sociais para o monitoramento e avaliação do Plano Presidente Amigo da Criança, sua atuação na Frente Parlamentar em Defesa da Criança e do Adolescente⁶⁹, no Congresso Nacional, conseguindo agendar, nos últimos anos, o debate político sobre alguns temas, como a

69 A Fundação Abrinq recebe apoio da organização sem fins lucrativos Ágere Cooperação em Advocacy - que passou a acompanhar a atuação dos parlamentares da Câmara e do Senado Federal em suas atividades, em especial no que tange a projetos com impacto nos direitos da infância e da adolescência, possibilitando informações e referência para a atuação da Fundação Abrinq (Fundação Abrinq, 2005e)

questão da Lei do Aprendiz, do Orçamento Criança e do Fundeb. Destaco, ainda, a participação da Fundação Abrinq em dois Fóruns, no Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, enquanto membro da coordenação colegiada e no Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, como membro titular eleito para o biênio 2006-2007. No Fórum Nacional de Prevenção atuou na redefinição e na articulação do Programa Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI ao Programa Federal Bolsa Família, assim como, na elaboração de estratégias para a erradicação do trabalho infantil integradas aos “órgãos da administração pública federal, do poder judiciário, do Ministério Público, sindicatos, entidades empresariais, organizações internacionais e organizações da sociedade civil” (Fundação Abrinq, 2005e: 26).

Os dados referentes a 2005 apontam a Fundação Abrinq como representante de entidades não governamentais no CONANDA – Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente; como representante da Sociedade Civil no Conselho Nacional de Juventude; representante do CONDECA/SP – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente; assim como, do secretariado Nacional do Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e membro titular do Conselho Nacional da Juventude, no qual ingressou como membro titular.

Como membro titular e representante do CONANDA, a Fundação Abrinq⁷⁰ participou na organização, escolha de temas e palestrantes da VI Conferência Nacional do Conselho, que teve por tema “Participação, Controle Social e Garantia de Direitos – por uma política para crianças e adolescentes”. Também participou “na elaboração das resoluções sobre o Sistema de Garantia dos Direitos e dos Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos de Direito”, bem como, na formulação do *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*, sobre o qual discorreremos no primeiro capítulo. Do mesmo modo, integrou o grupo de trabalho de formulação do *Sistema Nacional de Atendimento Sócioeducativo – SINASE*⁷¹. Essa atuação possui como interface ou relação a terceira dimensão de nossa estratégia analítica, o Estado ou setor estatal.

70 Paralelamente, tem participado da iniciativa do governo federal - o Pró-Conselho Brasil-, por intermédio da Secretaria Especial de Direitos Humanos, em parceria com o Instituto Telemig e o CONANDA, do qual participou como membro do conselho consultivo e contribuiu para a definição da campanha de mídia que visa publicizar e ampliar os trabalhos dos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares do Brasil.

71 As medidas socioeducativas, referentes à questão do adolescente autor de ato infracional, receberam nos últimos anos, da área de proteção especial da Fundação Abrinq, o formato de Comissão Temática de Medidas

Sua atuação política no âmbito estadual e municipal, também se estendeu, sendo membro suplente do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. Em 2005, a Fundação “iniciou um processo de discussão com a Febem e a Secretaria de Justiça e Cidadania de São Paulo sobre questões relacionadas à execução das medidas socioeducativas de privação de liberdade”. Segundo o relatório da Fundação, no mesmo ano, a Fundação participou do grupo de trabalho criado pelo CONANDA, visando atender uma medida cautelar emitida pela Comissão Interamericana dos Direitos Humanos, cuja determinação solicitava que “uma organização independente fiscalizasse as condições de internação dos adolescentes da Febem” – Complexo Tatuapé-, sobre denúncias de agressão, sendo elaborado um relatório e apresentado à Comissão (Fundação Abrinq, 2005e: 56).

Também participou na iniciativa da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (SEADES), denominada Rede Social São Paulo, com o objetivo de articular ações sociais desenvolvidas na esfera estatal, na sociedade civil e empresariado, e potencializar as políticas sociais. Neste caso, a Fundação Abrinq desenvolveu o Projeto Envolver, destinado à implementação do Sistema de Garantias de Direitos da criança e do adolescente do Estado de São Paulo.

Enquanto membro suplente do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, até junho de 2005, “a Fundação Abrinq contribuiu para a elaboração da Resolução 77 do CMDCA de São Paulo”, a qual permitiu que “pessoas físicas e jurídicas que destinam recursos do Imposto de Renda ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente indicar para qual projeto ou eixo de ação devem ir seus recursos” (Fundação Abrinq, 2005e:24). Pode-se inferir que “a Fundação Abrinq foi responsável pela indicação dos três eixos de ação, presentes na resolução, e que compõem, em conjunto, o Sistema de Garantia de Direitos: a proteção, a promoção e o controle dos direitos das crianças e adolescentes” (Fundação Abrinq, 2005e:24). Também “contribuiu para a revisão da lei que cria os Conselhos Tutelares e de Direitos, por intermédio da Comissão Extraordinária e Permanente da Câmara Municipal de São

Socioeducativas (CMTS), formada por profissionais especialistas e conselheiros, responsáveis estes, pelo estudo, análise e proposição sobre o Projeto de Lei de Execução de Medidas Socioeducativas e do Sistema Nacional de Atendimento SocioEducativo (SINASE). As propostas foram aprovadas no CONANDA e incorporadas pela Frente Parlamentar pelos Direitos da Criança e do Adolescente, que segundo relatório, se comprometeu na aprovação do projeto de Lei das Medidas Socioeducativas (Fundação Abrinq, 2005e).

Paulo, ação que resultou na ampliação do número de Conselhos, passando de 35 para 98 no município de São Paulo”(Fundação Abrinq, 2005e: 26). Articula-se com organizações da sociedade civil, com os Conselhos municipais de direitos, com a Secretaria Especial de Direitos Humanos, Febem e Administração municipal, a implementação da municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto, no município de São Paulo.

O levantamento dessas ações exemplifica a abrangência da atuação política do ator social, concretizada nas inter-relações da Abrinq, seja enquanto entidade de mobilização, capacitação técnica, participação ou monitoramento das políticas públicas de atendimento infantil e juvenil.

Como apresentamos nos capítulos anteriores, essa relação da sociedade com o Estado possui, em potencial, a possibilidade de intervir no processo de modernização estatal, ampliando a noção de Estado e sociedade como constitutivos estruturais recíprocos e interdependentes, desde que, o Estado, por intermédio de sua administração pública, possua capacidade de *regular* e *transferir recursos* ao setor público estatal e não-estatal (Gecd, 1999; Draibe, 1994; Nogueira, 2004).

Sabemos que, após a reforma administrativa, aprofundou-se e multiplicou-se o espaço contratual, de “prestação de serviços”, representado uma noção de espaço público não-estatal. Paralelamente, institucionalizaram-se os mecanismos de participação social nas decisões de políticas públicas, que, de certa maneira, deslocaram os movimentos sociais de suas formas de atuação, canalizando-os para as “organizações não-governamentais”, organizações cívicas, além das tradicionais ações filantrópicas e assistenciais. Esse processo fragmentou a noção de unidade política da sociedade civil, enquanto articulação política e negociação de interesses (Nogueira, 2003).

A relação Fundação/Estado tem sido concebida e mediada pelo diálogo, visando qualificar o debate eleitoral, por exemplo, e reconhecer as propostas políticas e metas dos futuros governantes com as atuais políticas de atendimento à infância e juventude do país. Esses esforços são considerados necessários, uma vez que visam garantir um compromisso de continuidade às políticas e programas existentes, de modo a fortalecer os sistemas unificados de políticas públicas.

É relevante nessa pesquisa, documentar-se que a Fundação Abrinq reconhece que houve, nesta última década, um desgaste do setor estatal no nível teórico e político, representado ora pelo predomínio do mercado ora da sociedade civil, em torno da luta por construção de hegemonia, na

chamada desestatização pública e reordenamento institucional. Há, também, o reconhecimento de que, muitos de seus parceiros da sociedade civil, como entidades do terceiro setor, ONGs e organizações “não-estatais”, apregoam o discurso do esgotamento e impotência do Estado, reafirmando o Estado como problema, e não como parte da solução.

Pode-se localizar assim, a posição paradoxal da Fundação Abrinq, enquanto ator social, que difere dos grupos e entidades sem fins lucrativos que atuam no terceiro setor. Enquanto estes se localizam no campo prático-teórico definido pela lógica liberal, marcadamente delimitada pelo discurso do Estado Mínimo, da crítica à inoperância e ineficiência do Estado, recolocando a discussão da supremacia do mercado ou a “virtuosidade” da sociedade civil como substitutos potenciais do Estado, a ação política da Fundação se caracteriza pela noção dialógica, de acordos, mobilizações e participação inter e intra-institucionais. Nesse caso sua atuação figura-se na responsabilização do Estado em executar seu papel, compartilhando poder, reconstruindo organizações internas e relações com grupos externos, capazes de potencializar a função estatal e pública. Cabe-nos ressaltar que, por um lado, a estratégia da Fundação tem fortalecido as organizações da sociedade civil, e, por outro, reforçado a noção de espaços de partilha de poder com o Estado.

Enfim, em sua concepção, a Fundação não aposta na descrença do Estado, nem mesmo na radical cisão ou oposição entre os pólos axiológicos do campo da sociedade e do Estado, assim como, não concorda com a hegemonia do mercado ou dos interesses difusos da sociedade civil, mas antes, aposta sim, na possibilidade de atuar positivamente na reconstrução do Estado, na constituição de um espaço público que não exclua o setor estatal e, seja capaz de potencializar articulações e parcerias no espaço público, aprofundando o processo de democratização brasileira.

No Artigo “Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil”, Paoli (2002), discute as ações de filantropia empresarial enredadas nas questões do direito social e da responsabilidade social, no contexto das desigualdades políticas, sociais e econômicas do país, e focaliza como eixo de suas análises três dimensões críticas, a saber: a nova cultura empresarial de negócios, representada pelo discurso da responsabilidade social empresarial; a emergência da racionalidade instrumental própria da gestão mercantil, no contexto nacional de desregulação estatal, cuja novidade da filantropia empresarial e suas experiências são apresentadas à opinião pública como prova da ineficiência e desqualificação das políticas públicas estatais; e, subseqüentemente, a despoltização da questão social, uma vez que a

concepção de participação democrática se resume ao sinônimo de ativismo voluntário e de cidadania, enquanto sinônimo de doação (Paoli, 2002).

Paralelamente, e de forma ambígua, a Fundação gerou uma metodologia de indução às políticas públicas de atendimento infanto-juvenil, mecanismo este composto de instrumentos que permite avaliar as políticas públicas, assim como, possibilita certo grau de transferência de tecnologias aos governos executivos, como estratégias de gestão, planejamento orçamentário, avaliação e controle público, numa perspectiva de consolidação e avanço dos direitos e políticas de atendimento infanto-juvenil.

Retratada como exemplo de ação social no campo privado, a trajetória da Fundação Abrinq, marca uma preocupação específica defendida por esse nicho empresarial, a saber: a noção de que ao lucro devem-se agregar valores sociais. Cito-a:

O modelo de ação social criado pela Fundação Abrinq, tomado aqui em sua exemplaridade, apóia-se valorativamente na questão da ética empresarial, tentando mobilizar as empresas para uma responsabilidade social ampla para seus funcionários, as comunidades que as sediam, regras éticas nos negócios, regras limpas de competição mercantil. Seus dirigentes perceberam claramente não só a importância do surgimento de consumidores bem informados e de uma opinião pública atenta a problemas como o trabalho infantil, o trabalho escravo, o meio ambiente poluído, a utilização de materiais tóxicos e outros, como também da urgência em respondê-los empresarialmente, inclusive em sua conexão com o sucesso mercantil e concorrencial (Paoli, 2002 : 393).

Sabemos que a responsabilidade social empresarial espalhou-se no mundo a partir das décadas de 80 e 90 do século passado, momento da supremacia do mercado nas relações políticas e nas organizações sociais. Concomitantemente, passamos de um modelo de crítica aos gastos sociais, para o incentivo de “investimentos sociais”, que vêm demarcando as exigências atuais do mercado globalizado, através das idéias de gestão social responsável e sustentável das empresas. No campo concorrencial do mercado, a responsabilidade social e ambiental se transformaram em “diferencial de competitividade”, conectando-se a percepção de que, as ações de doação, filantropia, responsabilidade social ou investimentos sociais, também retratam uma oportunidade de negócio, uma vez que reforçam a imagem institucional da empresa, por intermédio do “*marketing social*”, melhorando os próprios negócios.

Em suma, a exemplaridade da Fundação Abrinq em abrir uma área eficaz de mobilização social das empresas, explorar as compatibilidades entre lucro e filantropia, criar uma linguagem de cidadania e participação nos interstícios da linguagem mercantil dos interesses privados, readaptar sua estrutura com rapidez e transparência segundo o desenrolar de sua experiência e transformar a aleatória ação filantrópico-caritativa das empresas em uma filantropia de “investimentos cidadãos” lucrativos que é referência para outras fundações, é, sem dúvida, impactante. Mas não isenta a experiência da filantropia empresarial no Brasil de estar atravessada,

no que se refere à sua própria inovação que se quer alternativa, por tensões e contradições advindas tanto do contexto brasileiro quanto do mundo das empresas no contexto desregulado do mercado (Paoli, 2002: 394).

Segundo Paoli (2002), a abertura do espaço público às ações sociais privadas e sua extensão por meio da filantropia empresarial, via de regra, ocorreram num campo político e cultural marcadamente ambíguo e ambivalente, em que o significado da “filantropia empresarial cidadã” e do desenvolvimento hegemônico da responsabilidade social, no Brasil, está “indiretamente ligado à substituição da idéia de deliberação participativa ampliada sobre os bens públicos pela noção de gestão eficaz de recursos, cuja distribuição é decidida aleatória e privadamente” (Paoli, 2002: 404).

Este estudo nos chama atenção pelo desafio colocado por essas ações na contemporaneidade, cuja noção de responsabilização filantrópica privada se apresenta “... como a corporificação da modernidade civil agora colocada com ênfase no campo do mercado, a qual operando através da racionalidade instrumental própria da gestão mercantil, captura uma participação ativista ampla e voluntária que realiza o milagre da cidadania da doação” (*Op. Cit.*, Paoli: 408). Suas ações, ao mesmo tempo que publicizam questões da infância e juventude, podem, também, desqualificar o poder público ao apresentá-lo como incapaz de implementar e avaliar suas próprias políticas públicas. Nesse sentido, para serem relevantes em suas propostas políticas, os “novos” atores sociais e empresariais deveriam reconhecer que, em sua emergência, a projeção da sombra da disputa pelo poder de enunciar o espaço público e a cidadania sob o cenário da desregulamentação estatal” (*Op. Cit.*, Paoli:414), têm colocado em cheque a concepção do Estado, enquanto garantia e provedor de direitos.

Neste ponto, identificamos a Fundação Abrinq na encruzilhada entre as ações de grupos que buscam disputar interesses particularistas no espaço público e as ações de grupos que se recusam a abandonar o Estado e visam legitimar interesses pertinentes a todos. Essa ambivalência marca o sentido ambíguo presente nas disputas existentes no espaço público, assim como nas ações da Fundação Abrinq, conectadas ao movimento de constituição e democratização do Estado.

Como debatemos no terceiro capítulo, as discussões teóricas consideram a complementaridade nas relações entre Estado e sociedade civil como sendo de fundamental importância para os bons resultados de um projeto político que vise ao atendimento de necessidades de um determinado setor da sociedade civil (Dagnino, 2002). O reformismo estatal

associado ao contexto social e ao movimento político, tem possibilitado a ampliação do debate sobre a construção de espaços públicos societais e institucionais, com potencialidade de controlar e, até mesmo, deliberar com o Estado e sobre ele. Nesse ponto, alertamos para uma questão que tem passado despercebida nesses debates, a saber, a qualidade democrática que se estabelece nos espaços público, visando tanto à ampliação da democracia, quanto à articulação entre democracia representativa e democracia participativa que garanta igualdade nas relações políticas estabelecidas nesse espaço público, assim como, na participação social nas tomadas de decisão antes monopolizadas pelo Estado.

No entanto, relembremos que, no pensamento contemporâneo, deve-se considerar a diversidade de noção teórica e política de espaço público, diversidade que está presente no campo de atuação da Abrinq. Como vimos, na concepção republicana de espaço público, a política se constitui como processo de socialização de poder como um todo, ou seja, ela representa o meio pelo qual os membros de uma comunidade interiorizam seus compromissos e responsabilidades com os demais, constituindo-se desta forma como cidadãos. Esse modelo, que possui como referência o trabalho de Hannah Arendt (1995), cujo espaço público é representado como “*arena de auto-organização e administração descentralizada da sociedade como comunidade política de iguais*”. Para Arendt, assim como, para o pensamento Harbemasiano, o espaço público representa uma experiência de “procedimentos dialogais”, ou seja, “como a ação compartilhada e a convivência de uma pluralidade dos interesses, (...) que se define como o lugar ou o momento no qual os homens podem, através da fala, compartilhar interpretações a respeito do mundo” (Gecd, 1999: 55). Para Harendt o espaço público não é formado de consensos estáveis, mas sim, de acordos provisórios e retomáveis, capazes de explicitar as diferenças existentes e constitutivas das relações reais desse espaço. O modelo discursivo tem inspiração no trabalho de Jürgen Habermas, cuja idéia de espaço público instaura uma nova sociabilidade fundada na “autoridade do argumento” e na “paridade” dos debatedores. Esse procedimento pressupõe a existência de interlocutores competentes, capazes de publicizar os conflitos de interesses, e fazer pressão sobre o Estado. A ação comunicativa torna-se um procedimento com potencial emancipatório, possível de gerar uma distribuição igualitária de oportunidades de intervenção (Gecd, 1999). Para esse autor, as questões que são pré-formuladas na sociedade civil são levadas ao espaço público e se tornam instrumentos de pressão sobre o Estado, por intermédio da prática do discurso crítico racional dos assuntos públicos. No entanto, o espaço público discursivo não reconhece a

sociedade civil, enquanto deliberador de políticas públicas, ou seja, compartilhando o poder do sistema político. A noção de sociedade civil, neste caso, permanece como depositário de virtude cívica que não deve adentrar na luta do poder político.

De forma contrária, o modelo *liberal ou pluralista*, se define por seu caráter legalista, no qual “*grupos econômicos disputam interesses e recursos destinados às demandas particulares*” (Costa, 1999), que não são, necessariamente, de interesse público. O modelo pluralista considera que os cidadãos individuais da tradição liberal sejam substituídos por associações diversas, pressupondo a existência de possibilidades iguais aos atores coletivos de influenciarem nos processos de constituição das agendas públicas e deliberações políticas. Segundo Costa, na visão pluralista (1999: 97) “o papel da política consiste precisamente em reunir e garantir a implementação dos interesses particulares junto ao Estado”.

Quando nos reportamos à atuação e localização estrutural da Fundação Abrinq, e a cotejamos com os modelos de espaço público, percebemos que a atuação da Fundação não representa nenhum modelo ideal, de modo contrário, observamos um alinhamento de sua atuação com as noções de espaço público pluralista, dialógico e republicano.

No que concerne à sua atuação alinhada ao setor de serviços privados, observamos um padrão semelhante ao modelo liberal ou pluralista, em que as organizações sociais e privadas substituem a representação política dos cidadãos comuns, e grupos econômicos passam a disputar no espaço público, recursos e interesses particularizados. Como sabemos, a rede de empresas e fundações brasileiras necessitam garantir junto ao Estado, a contínua implementação do aparato jurídico e legislativo que possibilite a sustentabilidade de suas ações ao longo do tempo. Nesse ponto ressaltamos, como exemplo desse modelo, o fato demonstrado acima, em que a demanda da Fundação Abrinq criou, no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo, uma normativa que possibilitou ao doador de recursos ao Fundo Municipal, escolher qual ação ou programa será beneficiado por tal recurso. Tal exemplo demonstra um certo paradoxo, em que um fundo público é *a priori* redistribuído, conforme deliberações e escolhas de entes privados, excluindo assim, a escolha de critérios racionais que possam definir publicamente a destinação dos mesmos⁷².

72 Torna-se relevante destacar que, a Fundação Abrinq não aceita nenhum recurso do poder público, sendo somente permitido a contribuição originária dos Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente. A mesma proposta implementada no município de São Paulo foi apresentada ao Conselho e Fundo Nacional da Criança e do Adolescente, não conseguindo adesão à proposta.

Sem dúvida, sua atuação também se identifica com as estratégias do modelo discursivo ao estabelecer, de forma dialógica, uma comunicação ativa, com interlocutores qualificados e competentes capazes de publicizar os conflitos de interesses que brotam da sociedade, tornando-se instrumento de interlocução com o Estado. No entanto, sua atuação política vai além da mera pressão social, e representa, de forma análoga ao modelo republicado, uma noção de organização da sociedade civil capaz de compartilhar o poder político com o Estado, a partir dos mecanismos institucionais de co-gestão política.

Na publicação *Coleção Compromisso é Ação* da Fundação Abrinq, que retrata o produto de seminários, palestras etc., o caderno intitulado “*Gestão da Política da Infância e da Adolescência no Brasil – Programa Prefeito Amigo da Criança e as possibilidades de transformação*”, oferece-nos diversos interlocutores debatendo, teoricamente, sobre as experiências municipais, as ações da Fundação e de sua relação com o Estado-poder público. Nesta publicação, Nogueira (2005), auxilia-nos a pensar em certos desafios que atravessam as demandas administrativas e políticas das cidades atuais e que afetam o planejamento e implementação de políticas públicas. Este autor considera que, ao invés de um Estado onisciente e onipotente provedor de tudo, espera-se uma propensão à abertura, um Estado que possa pactuar suas responsabilidades com a sociedade, assumindo acordos de co-gestão, co-responsabilização, de divisão de riscos, em suma, capaz de inserir em suas estruturas internas noções de cooperação e parceria (Nogueira, 2005). Cito-o:

Na área social, a parceria não é encarada (como na área empresarial), como expediente para facilitar a expansão ou a economia de recursos financeiros, maximizar lucros ou aumentar sua produtividade; é vista como procedimento para intervir na realidade social e transformá-la. Tanto para melhorar a prestação de serviços essenciais quanto para abrir caminhos de progresso social e emancipação. (...) a idéia de parceria não é apenas uma grife nem uma postulação doutrinária. É uma exigência da vida. Só que, como exigência da vida, ela ainda não foi plenamente entendida nem utilizada em todo o seu potencial. Decerto modo, ainda usamos a parceria mais retórica que efetiva. Ainda há muita timidez, muita falta de ousadia e imperfeição nos programas e ações que se orientam pela busca de parceria. (...) A idéia mesmo de parceria e de redes interinstitucionais não proliferará, se enveredar por uma trilha de recusa do Estado, de adesão a uma perspectiva de esfera pública categoricamente não-estatal, quer dizer, sustentada exclusivamente pelo livre jogo dos interesses pela reiteração de horizontes éticos mais ou menos abstratos (Nogueira, 2005: 56-65).

Essa linha de raciocínio implica que a parceria seja concebida como medida para conceber e promover a inter setorialidade no interior do Estado, possibilitando condições de

continuidade às políticas e coordenação integrada e articulada que, permitam produzir seus efeitos ao longo do tempo. Assim, caberia “levar a parceria para dentro do Estado: (...) Promover a transversalidade e intersetorialidade. As prefeituras, secretarias e setores técnicos-administrativos precisam trabalhar juntos, estar coordenados, articulados, unificados” (Nogueira, 2005: 64). Pode-se dizer que, para o autor, parceria assume uma dimensão prática, enquanto *ferramenta de gestão* destinada aos tomadores de decisão sobre as políticas públicas, cujas características como flexibilidade, agilidade, criatividade e responsabilidade se tornam valores imprescindíveis para sua efetivação face uma realidade dinâmica e fluída.

A noção de parceria é um termo cunhado no mundo empresarial e gerencial do mercado, onde os modelos tradicionais de planejamento estão, constantemente, sendo atravessados pelas adversidades do mundo competitivo globalizado. Na área social, a parceria vem assumindo a perspectiva ética de transformar a realidade, buscando estabelecer uma relação horizontal entre os entes do acordo. Portanto, a noção de parceria significaria assumir condições de igualdade, para agir na direção do bem comum. Entretanto, isso não significa que, com a adequação do termo parceria à área social e institucional, nosso contexto histórico tenha superado a dimensão econômico-cooperativa substituindo-a por uma dimensão ético-política.

Nesse ponto, nos compete salientar o papel decisivo que cabe ao Estado, em garantir um contrato social, que por sua autoridade e/ou pelo consenso, seja capaz de assumir a mediação democrática, de maneira a reformar (técnica, política e culturalmente) o setor público, numa nova predisposição ética para com os demais setores da sociedade civil, assim como, estabelecer novos parâmetros à participação da sociedade civil passível de representar um consenso político e social em torno dos problemas e do bem comum.

É pungente reconhecermos que nos tempos atuais é necessário que uma nova cultura política, organizacional e relacional se estabeleça entre as relações de interdependência do bloco Estado e sociedade, revitalizando a noção de participação, co-gestão, responsabilidades individuais e coletivas etc., superando de forma gradual e positiva os projetos de hegemonia unilateral, seja via mercado, sociedade civil ou Estado, buscando constituir parâmetros para construção gradual da articulação de diferentes interesses, em um processo renovado de implementação de um projeto de transformação social, capaz de valorizar a participação cidadã e formas mais justas de vidas, sem incorrer no risco de aprofundar a crise da hegemonia do Estado

e, com ela a crise das autoridades institucionais, crises que se propagam e se desdobram sobre o imaginário social.

A questão colocada para nós se trava no campo da definição do papel do Estado face à atuação de novos atores da sociedade no cenário de atendimento às políticas sociais à infância e juventude. Será a sociedade civil capaz de empregar-se na nobre função de reformar o Estado, ou será o Estado que continuará a reformar socialmente a sociedade? Estamos diante de um novo momento do processo democrático brasileiro, em que ambos, tanto Estado como Sociedade, são sujeitos e objetos do mesmo? Estamos nos aproximando de um colapso do contrato social?

Enfim, como se constituirá uma noção ético-político para o Estado, capaz de garantir e aprofundar as relações democráticas entre o Estado, seus governantes e boa parcela da população, bem como estabelecer meios políticos para fins políticos, num campo social e institucional profundamente heterogêneo, fragmentado e individualizado, em que a sociedade civil se confunde com um terceiro setor ou setor público privado?

Ao que parece, oportuno e importante no momento dessa possibilidade é a abertura de relações e redefinições do contrato Estado-sociedade, no qual pese tanto a responsabilidade de um quanto do outro, na ampliação de espaços de co-gestão, em que os indivíduos (isolados ou organizados) possam superar suas reivindicações pontualmente locais, em benefícios de direitos universais relativos ao bem comum de todos os seus concidadãos.

Um avanço nesse sentido seria a Fundação Abrinq também induzir suas ações à institucionalização efetiva de Conselhos municipais do orçamento público, visando debater sobre os recursos necessários para a implementação de todas os programas destinados ao atendimento infanto-juvenil. Para além da moderna mobilização social de controle público, a criação de espaços públicos que possibilitem a forte presença e pressão da sociedade nas tomadas de decisão, fortalecendo não apenas os espaços “não estatais”, mas também, os espaços públicos de co-gestão, isto é, espaços de construção de consensos necessários para a tomada de decisão, envolvendo o aprendizado do poder e o trato com a coisa pública, que requer a participação da sociedade no poder.

Desta forma, reconhecemos a relevância e a positividade da presença empresarial articuladora de forças doadoras que se remetem discursivamente à cidadania, salvo as complexidades dessas ações na peculiaridade de nossa cultura política verticalizada e da

inexistência de uma sociedade constituída em garantias reais de políticas sociais preventivas e direitos universalizados.

Conclusão

O debate sobre políticas de cuidado infanto-juvenil vem agregando cada vez mais setores e interesses no mundo globalizado. A institucionalização da infância e da adolescência enquanto espaços privilegiados para o desenvolvimento e constituição dos sujeitos sociais, como conhecemos atualmente, emergiu na história da humanidade há pouco mais de três séculos. O significado e o papel social da infância foram sendo constituídos, de acordo com as transformações econômicas, políticas e culturais que marcaram o período moderno. A emergência de um novo significado à infância e a consolidação de seu espaço institucional e material, naturalizou-se, seja para o bem ou para o mal, na concepção que diferencia o mundo adulto do mundo infantil e juvenil. Adicionalmente, novas idéias e métodos emergiram no tratamento da questão, predominando a noção de infância, enquanto lugar de desenvolvimento do indivíduo e, com perspectiva de progresso civilizatório, que na minha visão, quando cotejada com a tragicidade dos sistemas sociais dos países periféricos, merece, minimamente, algum teor de nossas dúvidas sobre a capacidade inclusiva de tais políticas sociais.

Essa perspectiva de desenvolvimento e progresso, também correspondeu à emergência conceitual da infância e ao percurso das políticas sociais de atendimento à infância e juventude durante o século XX no Brasil, culminando, somente em 1990, na elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente - conjunto de direitos civis, sociais, econômicos e culturais -, que continuará demandando da sociedade política, da sociedade civil e do Estado, a continuidade de ações visando, por um lado, à implementação de políticas constitucionais e estatutárias, e por outro, às inovações capazes de re-significar a concepção da infância e juventude do imaginário social da população brasileira, de acordo ou para além, daquela prevista no Estatuto.

No Brasil, a instituição da noção de direitos da infância e da juventude, inicialmente, inexistente e relegada ao trato do mundo do privilégio privado e religioso, posteriormente, incorporada por um Estado autoritário e monopolizador, que excluía qualquer forma de interlocução com a insipiente sociedade de então, tem hoje, paradoxalmente, representado uma pauta política e social que tem balizado o aprofundamento democrático das relações Estado-sociedade.

Nesse campo, os debates teóricos consideram a complementaridade encontrada nas relações Estado-sociedade civil como fundamental para os bons resultados de um projeto político

que vise ao atendimento de necessidades de um determinado setor da sociedade civil. Da mesma forma que, o reformismo estatal associado ao contexto social e ao movimento político, tem possibilitado a ampliação e aprofundamento do debate sobre a construção de espaços públicos societais e democráticos, capazes até mesmo de controlar e deliberar sobre o Estado (Dagnino, 2006; Gedc, 1999; Genro, 1995; Nogueira, 2004; Santos, 2001), e sobre a qualidade democrática desses espaços, como instrumento político imprescindível para a ampliação da democratização, tanto voltada à administração pública, como à sociedade civil, lançando o desafio de articulação entre democracia representativa e democracia participativa que garanta a igualdade das relações políticas no espaço público e a participação nas tomadas de decisão, antes monopolizadas pelo Estado.

Sabemos que, após a reforma administrativa, aprofundou-se e multiplicou-se o espaço contratual, de “prestação de serviços”, representado uma noção de espaço público não-estatal. Paralelamente, institucionalizaram-se os mecanismos de participação social nas decisões de políticas públicas, que, de certa maneira, deslocaram os movimentos sociais de suas formas de atuação, canalizando-os para as “organizações não-governamentais”, organizações cívicas, além das tradicionais ações filantrópicas e assistenciais.

O fortalecimento das organizações da sociedade civil e a discussão sobre a atuação de novos atores sociais no cenário de atendimento as políticas sociais têm representado a importante função de iluminar o caráter heterogêneo da sociedade civil, enquanto espaço de disputas de interesses, principalmente em relação ao Estado e as políticas públicas. O que reforça a possibilidade de redefinição dos limites entre o público e o privado, bem como, a tentativa de constituir uma esfera pública com qualidade ético-política, capaz de repor e pactuar socialmente um projeto político educativo, embasado na relação de direitos civis, políticos e sociais, e no combate aos projetos políticos autoritários e/ou formas privatizadas de poder.

Contudo, são grandes os riscos de ações oriundas da sociedade civil e da iniciativa privada deslocarem a noção de direitos pessoais e coletivos, instituídos na recente ordenação democrática da sociedade, para relações sociais mediadas pela noção de benevolência, caridade etc., reforçando a cultura política de relações paternalistas, clientelistas e repressivas. Nesse caso, o permanente investimento em capacitação e em ações como avaliação/prestação de contas à comunidade, planejamento democrático e participativo, ações integradas etc., são bons exemplos do caminho que o Estado e a sociedade devem perseguir.

Deste modo, torna-se imprescindível o reconhecimento de que o Estado é responsável por garantir pactos políticos que se assentem na cidadania, reconhecendo o cidadão como portador de direitos e responsabilidades na *polis*, bem como, representando um antídoto aos que anunciam a substituição do Estado ou o Estado mínimo e uma referência ético-política para os governantes que devem sustentar o poder público, compartilhadamente, na defesa dos direitos civis, políticos e sociais. Nesse campo, a noção de colaboração, complementaridade, parceria e redes sociais vêm se transformando em vocabulários recorrentes aos que vêm buscando a transformação social, por intermédio da disposição política, tanto de setores estatais como “não-estatais”.

O caso da Fundação Abrinq retrata essa possibilidade de articulação entre as dimensões estatais e privadas capazes de intervenções no espaço público e com ações destinadas ao desenvolvimento social e econômico dos cidadãos. Como vimos, a Fundação Abrinq emergiu como ação empresarial organizada no combate às condições de descaso e abandono da situação infanto-juvenil no país, marcando sua presença, enquanto pressão, perante órgãos políticos governamentais e denunciando violações dos direitos constitucionais da infância. Paralelamente, sua atuação foi dirigida para o fortalecimento de ações focalizadas em temas prioritários relativos à infância (saúde, educação, trabalho infantil), por intermédio da sensibilização de setores empresariais, valorizando as experiências de responsabilidade social das empresas e ações isoladas da sociedade civil. Posteriormente, a Fundação passou a desenhar projetos e programas de ação e ofertá-los às empresas e outras fundações do país que tratam do atendimento infanto-juvenil. Nesse percurso, o acúmulo de conhecimento possibilitou-a a produzir informações e disponibilizá-las publicamente, bem como, aprofundou sua capacidade em captar recursos e repassá-los para os projetos beneficiados. Por fim, a Fundação Abrinq desenvolveu programas com vinculação direta ao âmbito executivo do Estado, buscando induzir políticas e governos, estimulando-os a adotarem tais programas.

Pode-se apreender que as ações desenvolvidas pela Fundação, no âmbito do espaço público, concernem aos pontos centrais e às diretrizes de reorganização do sistema de políticas sociais que marcaram a reforma e modernização administrativa do Estado na década de 1990, a saber: a descentralização dos programas estatais, a conjugação de esforços entre poder público e a iniciativa privada, e a busca de maior integração e resgate de energias sistêmicas, através das quais o gasto social passou a ser representado por um modelo gerencial de desenvolvimento sustentável, destinado a elevar o padrão de eficácia e eficiência no investimento social.

O processo de reestruturação institucional das políticas sociais impulsionadas em direção à economia competitiva globalizada, pressupõe um dinâmico planejamento como diretriz central para as políticas e os investimentos sociais, bem como um sistema tecnológico de avaliação dessa ação social e institucional. Nesse sentido, a reorganização dos serviços sociais consiste na integração de objetivos e formas de ação frente a um dado público-alvo, conjuntamente, com a noção de complementaridade entre intervenção estatal e privada no atendimento às políticas de direitos infanto-juvenis.

Como pudemos constatar em nosso estudo, a participação da sociedade civil tem se destacado pela capacidade de fornecer informações qualificadas sobre as demandas sociais e atuar, por intermédio de organizações que assumem com “eficiência” a execução das ações públicas, destinadas às demandas sociais, ou seja, a participação das organizações da sociedade civil assumiu uma definição muito peculiar no processo de modernização administrativa do Estado, calcada na oferta de serviços sociais e informações qualificadas ao atendimento às políticas sociais.

No que se refere à relação da Fundação com as demais organizações da sociedade civil e da iniciativa privada, pode-se apurar sua estratégia de formação de redes de apoio, informação e monitoramento da política pública de atendimento infanto-juvenil, como por exemplo, por meio da “Rede Amiga da Criança”. Sua articulação com organizações da sociedade civil se baseia tanto na transferência de recursos técnicos como financeiros às entidades beneficentes e empresas.

A acelerada desregulação estatal, concomitantemente, com o aumento da presença de novos atores no espaço público de deliberação e monitoramento das políticas de atendimento infanto-juvenil têm representado a demanda de novas responsabilidades sobre o Estado, como por exemplo, a gerência e controle das entidades estatais, públicas e privadas, em seus diversos níveis de agenciamentos. A questão, por outro lado, é saber como os agentes estatais vivenciam esse novo agenciamento de governança e governabilidade proposto no reordenamento estatal e o papel destinado às organizações sociais? Quais impactos reais têm proporcionado a atuação política, os programas e projetos da Fundação em relação à indução simbólica que propõe à sociedade?

Esse percurso de atuação da Fundação Abrinq nos suscita algumas questões: em que medida o padrão de atuação da Fundação Abrinq foi desenvolvido nos espaços e lacunas em que o Estado não tem condições de intervir ou atuar? Seria esse movimento voltado propriamente ao

“fortalecimento” do poder público e dos espaços públicos de co-gestão e participação, ou apenas uma estratégia para o fortalecimento das organizações da sociedade civil?

A análise da Fundação Abrinq demonstrou que a entidade possui ações, tanto no plano do setor de serviços sociais privados e/ou fortalecimento da sociedade civil, como no plano de inter-relação direta, e, indireta, com o setor público estatal. Portanto, encontra-se na linha tênue das delimitações entre o interesse privado e as ações de interesse público. Isto se deduz é lógico, por sua própria condição de emergência, sendo identificada ora como Fundação privada ora como Organização Civil de utilidade pública. Essa ambivalência marca o sentido presente nas disputas existentes no espaço público, assim como nas ações da Fundação Abrinq, conectadas ao movimento de constituição e democratização do Estado.

Quando nos reportamos à atuação e localização estrutural da Fundação Abrinq, e a cotejamos com os modelos de espaço público, constatamos um alinhamento de sua atuação com os modelos *pluralista, discursivo e republicano* de espaço público.

No que concerne à sua atuação alinhada ao setor de serviços privados, observamos um padrão semelhante ao modelo liberal ou pluralista, em que as organizações sociais e privadas substituem a representação política dos cidadãos comuns e grupos econômicos passam a disputar no espaço público, recursos e interesses particulares.

Destacamos sua articulação com a rede GIFE, agências internacionais, empresas e fundações dos demais setores do mercado que têm se constituído enquanto setor de serviços sociais privados. Esse aspecto remonta a uma outra contradição intrínseca à posição estrutural da Fundação, a de fortalecer propostas de solidariedade empresarial, por um lado, e, por outro, a de fortalecer uma nova cidadania, via mercado e doação, que romperiam com a noção de direitos civis, políticos e sociais ainda vigentes. A positividade das ações empresarias que cuidam da questão social consiste exatamente em gerar uma “consciência cidadã” na classe empresarial brasileira, o que tem implicado na abertura da ação civil, de interesse de organizações particulares, para o mundo público. A negatividade está em estabelecer parâmetros de direitos e cidadania por intermédio de relações de âmbito privado, como a doação, a compaixão etc., deslocando o sentido histórico e político da conquista de direitos civis, políticos e sociais.

Sua atuação se faz, também, presente, enquanto organização representante da sociedade civil, através da participação em Conselhos de políticas públicas, relacionados diretamente à defesa dos direitos da infância e adolescência. Dessa forma, pode-se dizer que a Fundação Abrinq

atua tanto no nível da provisão de serviços sociais, como no âmbito da formulação e proposição de políticas públicas. Sem dúvida, sua atuação também se identifica com as estratégias do modelo discursivo ao estabelecer, de forma dialógica, uma comunicação ativa, com interlocutores qualificados e competentes capazes de publicizar os conflitos de interesses que brotam da sociedade, tornando-se instrumento de interlocução com o Estado. No entanto, sua atuação política vai além da mera pressão social, e representa, de forma análoga ao modelo republicano, uma noção de organização da sociedade civil capaz de compartilhar o poder político com o Estado, a partir dos mecanismos institucionais de co-gestão política.

O levantamento dessas ações exemplifica a atuação política da Fundação Abrinq, enquanto entidade de mobilização, capacitação técnica, participação e monitoramento das políticas públicas de atendimento infanto-juvenil, o que tem demarcado a participação de novos atores no cenário das políticas de atendimento à infância e adolescência no país.

Como vimos, a atuação da Fundação Abrinq no espaço público retrata seus compromissos e responsabilidades com os demais setores, constituindo-se como “auto-organização e administração descentralizada da sociedade”. Sabemos que, o espaço público não é formado de consensos estáveis, mas sim, de acordos provisórios e retomáveis, capazes de explicitar as diferenças existentes e constitutivas das relações reais desse espaço. A ação comunicativa torna-se um procedimento com potencial emancipatório, capaz de estabelecer novas sociabilidades, bem como, publicizar conflitos e interesses da sociedade e estabelecer pressão sobre o Estado.

Destacamos a posição da Fundação Abrinq, enquanto ator social, como diferente de grupos de entidades sem fins lucrativos que atuam no chamado “terceiro setor” ou espaço público “não-estatal”. Enquanto nestes, há grupos e organizações que criticam a ineficiência do Estado, e colocam a supremacia do mercado e da sociedade civil como substitutos potenciais do Estado, a ação política da Fundação se caracteriza pela noção de diálogo, mobilização e participação inter e intra-institucionais, visando à indução política, o monitoramento de políticas públicas e à qualificação do debate eleitoral sobre as políticas de atendimento à infância e juventude.

Nesse caso, sua ação política configura-se na responsabilização do Estado e na sua articulação com organizações da sociedade civil, apostando na possibilidade de atuarem positivamente na reconstrução do Estado, na constituição de um espaço público que não exclua o

setor estatal e, seja capaz de potencializar articulações e parâmetros públicos que aprofundem o processo de democratização que se espera para o Brasil.

Contudo, a Fundação Abrinq é marcada, desde logo, pela ambigüidade estrutural das organizações privadas ou “não-estatais” que se impõem no limite da inter-relação estatal e a ação privada, em que, a cada aparição pública apresentando atividades bem sucedidas, potencialmente, recolocam o Estado na berlinda, desqualificando-o, caso este não demonstre um governo de si, capaz de conduzir o governo da sociedade na complexa articulação Estado-sociedade.

Seja como for, os efeitos reais que essas ações causam à sociedade civil, à iniciativa privada, à sociedade política e aos agentes estatais são questões que aprofundadas, permitiriam elucidar melhor, o grau de impacto da Fundação Abrinq na sociedade e sua efetiva contribuição para a democracia brasileira.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, S. et al (Org.). *Política Social e Combate à Pobreza A teoria e a Prática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1989, p. 9-31.

ALMEIDA, C. O marco discursivo da “Participação Solidária” e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil. In: DAGNINO, E. OLVERA, A. J., PANFICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 95-136.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 9-38.

ARENDT, H. *Condição Humana*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1995.

ARRETCHE, M. T. Emergência e desenvolvimento do welfare state. Teorias Explicativas. *BIB*. Rio de Janeiro, n. 39, 1º semestre 1995, p. 3-40.

AVRITZER, L. Reforma Política e Participação no Brasil. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 35-45.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. Prestación de Servicios Públicos y Administración Indirecta. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1975.

BELLUZZO, L. G. O público e o privado – Contracorrente. *Carta Capital*. São Paulo, n. 429, p. 9, jan 2007.

BITTAR, R. O difícil desafio de fiscalizar as ONGs. *Jornal Valor Econômico*, 21.03.2007.

BOTTOMORE, T. OUTHWAITE, W. Dicionário do Pensamento Social do Século XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.

BRASIL. CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes. *Sistema Nacional de Atendimento Sócioeducativo – SINASE*. Brasília, DF, 2006a. <http://www.mj.gov/sedh/ct/spdca/sinase/SINASE.pdf>. Acesso em: 25 ago 2006 .

_____. SEDH – Secretaria Especial dos Direitos Humanos/Ministério de Combate à Fome. *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à*

Convivência Familiar e Comunitária. Brasília, DF, 2006b. http://www.cecif.org.br/word/pmcfc11_12.pdf. Acesso em: dez 2006 b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. *PNAS - Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF, 2004.

_____. Ministério da Justiça/CBIA/UNICEF. *Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA*. Brasília: 1990.

BRESSER PEREIRA, L. C. Uma reforma basada em la gestión aplicada a la administración pública de Brasil. *Gestión y Análisis de Políticas Pública*, Madrid, n. 9, p. 113-133, mayo/agosto, 1997.

_____. Modernização Incompleta e Pactos Políticos no Brasil. In: PAULANI, L. M.; SOLA, L. (Orgs.) *Lições da década de 80*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p.105-136.

BROOKS, A. C. Evaluating the Effectiveness of Nonprofit Fundraising. *The Policy Studies Journal*, v. 32, n. 3, p. 363-374, 2004.

CARVALHO, J. M. *Os bestializados*. São Paulo: Companhia das letras, 1987.

_____. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CHAUÍ, M. *Brasil - Mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

COSTA, S. La Esfera Pública y las mediaciones entre cultura y política: el caso de Brasil. *Metapolítica*, v. 3, n. 9, 1999. p.95-107.

CUNHA, E. S., CUNHA, E. AVRITZER, L. *Relatório de pesquisa: “Os Conselhos municipais de Assistência Social em Minas Gerais*. Belo Horizonte. Núcleo de Apoio ao Desenvolvimento da Política de Assistência Social do Departamento de Ciência Política – Universidade Federal de Minas Gerais, 2003.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. *Políticas de ciudadanía y sociedad vive en tiempos de globalización*°. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

_____. (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, Paz e Terra, 2002.

_____. Os Movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania, _____ (Org.). *Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 103-115.

DAGNINO, E. OLVERA, A.J., PANFICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DRAIBE, S. As políticas sociais e o neoliberalismo – Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista Usp*. São Paulo, n. 17, p. 86-101, 1994.

_____. Repensando a Política Social: dos Anos 80 ao início dos 90. In: PAULANI, L. M.; SOLA, L. (Orgs.) *Lições da década de 80*. São Paulo : Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 201-224.

_____. Uma nova institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais. In: *São Paulo em perspectiva*, v. 11, p.3-15, 1997.

_____. Ciclos de reformas de políticas públicas em ambiente de consolidação da democracia: a experiência brasileira recente de reforma dos programas sociais. *Cadernos – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP/UNICAMP*, 2005. <http://www.nepp.unicamp.br/Cadernos/Caderno63.pdf>. Acesso em 13 jun 2006.

DUPAS, G. A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIMJ; SOLA L. (Org.). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora Unesp, ENAP, 2001.

ELMOORE, C. J., HULA, R. C. Emerging roles of nonprofit organizations: an introduction. *Policy Studies Review*. Winter, 18:4, 2001.

FALCONER, Andres et al.. *Social Label against Child Labor: Brazilian Experiences*. Research Report. São Paulo: Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor, Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo e ILO International Program for the Elimination of Child Labor, 2000.

- FALEIROS, V. P. Infância e Processo Político no Brasil. In: PILOTTI, F e RIZZINI, I. (Orgs.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. RJ: Instituto Interamericano del Nino, 1995. p. 49-98.
- FAORO, R. *Os Donos do Poder Formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Editora Globo, 2001.
- FRASER, N. (1992), "Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy", in C. Calhoun (org.), *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, MIT Press, 1993.
- GENRO, T. O controle público do Estado. *Folha de São Paulo*. 22.3.1995.
- _____. Poder Local, Participação Popular, Construção da Cidadania. Instituto Pólis, 1999.
- _____. O Orçamento Participativo e a Democracia. In: GENRO, T.; SOUZA, S., *Orçamento Participativo – A experiência de Porto Alegre*, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GIDDENS, A. *A terceira via e seus críticos*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política*. Vol. 3. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA (GECD). Os movimentos sociais e a construção democrática: Sociedade Civil, espaços públicos e gestão participativa (Texto de autoria coletiva). In: *Idéias - Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas*, Campinas: Unicamp 5(2)/6(1), p. 43-75, 1999.
- HOWLETT, M. A Dialética da Opinião Pública: efeitos recíprocos da política pública em sociedades democráticas contemporâneas. *Opinião Pública*, Campinas: CESOP/UNICAMP, v. VI, n. 2, p.177-190, 2000.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil, Série Estudos & Pesquisas. *Informação Econômica*, Nº. 4, 2ª ed., Brasília: IBGE, 2002.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – Diretoria de Políticas Sociais/DISOC. *Levantamento Nacional dos Abrigos para crianças e adolescentes da Rede de*

- Serviço de Ação Continuada (SAC)*, 2003. http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/direitoconvivenciafamiliar_/capit1.pdf. Acesso em: ago 2006.
- KING, D. O estado e as estruturas sociais de bem-estar. In: *Novos Estudos: CEBRAP*, São Paulo, n. 22, 53-76, out. 1988.
- LANDIM, Leilah. "Defining the Nonprofit Sector: Brazil." *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, SALAMON, L. M.; ANHEIER, H. K. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1993.
- LESSA, C. ROSSETTI, F. *O futuro da filantropia no Brasil* (09/01/06). <http://www.gife.org.br>. Acesso em: 28 jun 2006.
- LOPES, J.R. Terceiro Setor: a organização das políticas sociais e a nova esfera pública. *São Paulo em Perspectiva*, n. 18, p. 57-66, 2004. <http://test.scielo.br/scielo.php>. Acesso em: 23 ago 2005.
- MARSHALL. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARTINS, H. F. (2005) Em Busca de uma Teoria da Burocracia Pública Não-Estatal: Política e Administração no Terceiro Setor. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. Bahia, n. 2. <http://www.direitodoestado.com/revista.pdf>. Acesso em: 30 mar 2006.
- MEDEIROS, M. *A trajetória do Welfare States no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990*. Brasília, 2001. <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 21 jun 2006.
- MENDES, Vannildo. Governo apura desvio de verbas para ONGs de fachada. *O Estado de São Paulo*, 20.5.2004, p. A4.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Entidade de Utilidade Pública Federal: Manual para Requerimento*, Brasília, 1990.
- MONTANO, C. E. "Terceiro Setor" e a "Questão Social" na reestruturação do capital: o canto da sereia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.
- NASCIMENTO, M. E. P. do, *Do adulto em Miniatura à Criança como Sujeitos de Direitos: a construção de políticas de educação para a criança de tenra idade na França*, 2001. (Doutorado em Educação) Unicamp. Campinas.

NAVARRO, V. Existe uma Terceira Via? Uma resposta à “Terceira Via” de Giddens. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 48, p.175-186, 1999.

NEPP- Núcleo de Políticas Públicas. *O sistema de proteção social no Brasil*. Campinas: UNICAMP, 1991.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade Civil, entre o Político-Estatal e o Universo Gerencial *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n.52, p. 187-202, jun. 2003.

_____. *Um Estado para a Sociedade Civil - Temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Ed. Cortez, 2004.

_____. Articulação, redes e parcerias – Recursos para agir em uma sociedade desigual e mutante. Em: PALMA e SILVA, L.A. *Gestão Políticas da Infância e da Adolescência no Brasil – Programa Prefeito Amigo da Criança e as possibilidades de transformação*. Coleção Compromisso é Ação – Volume 3. Fundação Abrinq, p.56-67, 2005.

ORLOFF, A., SKOCPOL, T. “Why not Equal Protection? Explaining the Politics of Public Social Spending in Britain 1900-1911, and the United States, 1880s-1920”. *American Sociological Review*, v.49, p. 726-750, 1984.

OSBORNE, D., GAEBLER, T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass:Addison-wesley, 1992.

PAOLI, M. C. Empresas e responsabilidade social: os elementos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, B. S. *Democratizar a democracia I*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 371-418.

PEREZ, J. R. R. *Avaliação, Impasses e Desafios da Educação Básica*. Campinas: Editora Unicamp, 2000.

PILOTTI, F. Crise e Perspectivas da Assistência à Infância na América Latina. In: PILOTTI, F; RIZZINI, I. (Orgs.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. RJ: Instituto Interamericano Del Nino, 1995. p. 12-45.

POCHMANN, M. (Org.). *Outra Cidade é possível: alternativas de inclusão social em São Paulo*. São Paulo: Ed. Cortez, 2003, 263p.

PODOGA, C. F. et al. *Avaliação de resultados de projetos e programas sociais*, 2003. <http://ead.fea.usp.br>. Acesso em: 25 de ago 2005.

REIS, F, W. Cidadania, Mercado e Sociedade Civil. In: DINIZ, E.; LOPES, J.S.L.; BRANDI, R. (Orgs.). *O Brasil no rastro da Crise*. ANPOCS/HUCITEC/IPEA, 1994.

RIZZINI, I. Crianças e menores do pátrio poder ao pátrio dever. Um Histórico da legislação para a infância no Brasil (1830-1990) In: PILOTTI, F; RIZZINI, I. (Orgs.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. RJ: Instituto Interamericano Del Nino, 1995. p. 99-168.

_____. *O Século Perdido - Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil*. Rio de Janeiro, Petrobrás-BR: Ministério da Cultura: Universidade Santa Úrsula - USU. Ed.Universitária, 1997.

_____. *A criança e a Lei no Brasil revisitando a história (1822-2000)*. UNICEF/Coordenação de Estudos e Pesquisas sobre a Infância - CESPI/USU, Rio de janeiro, 2000.

ROMANELLI, O. *História da Educação no Brasil*. Petrópolis: Editora Vozes, 1991.

SADER, E. Os desafios do pós-neoliberalismo. *Le Monde diplomatique*, 2003. Acesso em: 3 mar 2006).

SALAMON, L. M. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York : Oxford University Press: 2002.

_____. et al. *Global Civil Society: An Overview*. The Jonhs Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2003. <http://jhu.edu/ccss/pubs/pdf/globalciv.pdf>. Acesso em: 28 de jun de 2006.

SANTOS, B. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; WILHEIM J; SOLA L. (org) *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora Unesp, 2001.

SANTOS, W.G. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, S. et al (Org.) *Política Social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro, Jorge Jahar, 1989, p. 33-63.

_____. *Publico e Privado no Sistema Brasileiro*. Mimeografado. Rio de Janeiro, 1990.

_____. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campos, 1979.

SCHWARTZMAN, S. Apresentação do Censo GIFE 2005. http://www.gife.org.br/redegife_online_noticias.php?codigo=7142. Acesso em 31 de maio 2006.

SEDA, Edson. *O novo direito da criança e do adolescente*. Rio de Janeiro: Bloch, 1991.

SILVIA, L. M. A. *A Filantropia Empresarial: Um estudo exploratório de algumas Fundações Metropolitanas de São Paulo*. 1996. 133f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade de Brasília, Distrito Federal, 1996.

TELLES, V. S. Sociedade civil e a construção de um espaço público. In: DAGNINO, E. (Org). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994a, p. 91-102.

_____. Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos. *Revista Polis*, n.14, p. 43-53, 1994b.

Documentos da Fundação Abrinq Consultados

FUNDAÇÃO ABRINQ PELOS DIREITOS DA CRIANÇA - Caderno Prefeito Amigo da Criança: Políticas Públicas Municipais de Proteção Integral a Crianças e Adolescentes. São Paulo, 2000, 112p.

_____. Guia Prefeito Amigo da Criança: Propostas de políticas e ações para as gestões municipais 2001- 2004, São Paulo: FADC, 2001, 56p.

_____. Plano de Ação Presidente Amigo da Criança, 2003a. http://www.fundabrinq.org.br/Abrinq/documents/biblioteca/planodeAção_presidente2004.pdf. Acesso em: 16 abr 2006.

_____. Relatório de Atividades 2003b. http://www.fundabrinq.org.br/_Abrinq/documents/biblioteca/relatorioanual_2003.pdf. Acesso em: 11 jan 2006.

_____. Conselho Tutelar Guia para ação passo a passo – Programa Prefeito Amigo da Criança, [2003? a], 64p.

_____. Conselhos e Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente Guia para a ação passo a passo – Programa Prefeito Amigo da Criança, [2003?b], 60p.

_____. Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente – 2004/2007. I Relatório Anual de Acompanhamento, 2004a. http://sistemas.fundabrinq.org.br/biblioteca/Acervo/1629_pac.ra.pdf Acesso em: 27 ago 2005. Acesso em: 7 set 2006.

_____. Relatório de Atividades, 2004b. http://www.fundabrinq.org.br/_Abrinq/

documents/biblioteca/relatorioanual_2004.pdf. Acesso em: 20 dez 2005.

_____. Um Brasil para as crianças – Rede de Monitoramento Amiga da Criança: A Sociedade Brasileira e os Objetivos do Milênio para a Infância e a Adolescência, Brasil, 2004c. 189p.

_____. Coleção compromisso é Ação - Guia prefeito Amigo da Criança 2005 – 2008, v.1, 2005a, 70p.

_____. Coleção compromisso é Ação - Seminários Regionais 2003 - Programa Prefeito Amigo da Criança: Coletânea de palestras e Experiências. v. 2, 2005b, 90p.

_____. Coleção compromisso é Ação - Gestão da Política da Infância e Adolescência no Brasil: Programa Prefeito Amigo da Criança e as Possibilidades de Transformação. Programa Prefeito Amigo da Criança: Coletânea de palestras e Experiências. v.3, 2005c, 99p.

_____. De olho no Orçamento Criança – Atuando para priorizar a criança e o adolescente no orçamento público, São Paulo, 2005d. 161p.

_____. Relatório Anual 2005, 2005e, 136p.

_____. Uma história de Ação: 1990-1997, s. n.t.

_____. Perfil dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. São Paulo, jul 2006.

Documentos Oficiais e Legislação Federal

BRASIL. ATO DO GOVERNO FEDERAL Nº. 6.013, de 1942. Estabelece a criação da Legião Brasileira de Assistência.

_____. CONSTITUIÇÃO de 16 de julho de 1934. Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil.

_____. CONSTITUIÇÃO dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.

_____. CONSTITUIÇÃO do Brasil, de 18 de setembro de 1946.

_____. CONSTITUIÇÃO Federal. Brasília: 1988.

_____. DECRETO Nº. 407, de 23 de setembro de 1846. Dispensando as Leis de amortização a favor do Recolhimento de Santa Theresa da Cidade de São Paulo, e do Convento de Santa Theresa desta Corte.

_____. DECRETO Nº. 630, de 17 de setembro de 1851. Autorisa o Governo para reformar o ensino primário e secundário do Município da Corte.

_____. DECRETO Nº. 1.331 A, de 17 de fevereiro de 1854. Approva o Regulamento para a reforma do ensino primário e secundário do Município da Corte.

_____. DECRETO Nº. 994, de 22 de setembro de 1858. Concede não só ao Hospital de Misericórdia da Cidade de São João Del Rei quatro loteriais para o estabelecimento, e manutenção de hum recolhimento de expostas, mas também huma loteria à Matriz da Villa de Oliveira.

_____. DECRETO Nº. 3.183, de 18 de novembro de 1863, manda observar o Regulamento que com este baixa para a admissão de meninas pobres no Collegio de Macaúbas.

_____. DECRETO Nº. 439, de 31 de maio de 1890. Estabelece as bases para a organização da assistência á infância.

_____. DECRETO Nº. 847, de 11 de outubro de 1890. Promulga o Código Penal.

_____. DECRETO Nº. 1.154, de 07 de janeiro de 1904. Autoriza o Governo a ceder ao Instituto de Proteção e Assistência á Infância do Rio de Janeiro um dos próprios nacionaes existentes nesta capital ou a dar ao mesmo Instituto, mensalmente 500\$ para aluguel de casa.

_____. DECRETO Nº. 16.272, de 20 de dezembro de 1923. Approva regulamento da assistência e proteção aos menores abandonados e delinqüentes.

_____. DECRETO n º 16.273, de 20 de dezembro de 1923. Reorganiza a Justiça do Distrito Federal.

_____. DECRETO Nº. 16.300, de 31 de dezembro de 1923. Approva o regulamento do Departamento Nacional de Saúde Pública.

_____. DECRETO Nº. 16.388, de 27 de fevereiro de 1924. Approva o regulamento do Conselho de Assistência e Proteção dos Menores.

_____. DECRETO Nº. 5.083, de 01 de dezembro de 1926. Institue o Código de Menores.

_____. DECRETO Nº. 17.943 A, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de Assistência e Proteção a Menores.

_____. DECRETO Nº. 22.042, de 03 de novembro de 1932. Estabelece as condições de Trabalho dos menores na industria.

_____. DECRETO Nº. 22.494, de 24 de fevereiro de 1933. (Delinqüentes de mais de 18 e menos de 21 annos) Reduz á metade os prazos da prescripção penal os menores delinqüentes de mais de 18 e menos de 21 anos, na data da perpetração do crime ou contravenção.

_____. DECRETO Nº. 91, de 28 de agosto de 1935. Determina regras pelas quais são as sociedades civis declaradas de utilidade pública.

_____. DECRETO Nº. 423, de 12 de novembro de 1935. Promulga quatro proejtos de Convenção, approvados pela Organização Internacional do Trabalho, pelo Brasil adoptados, a saber: Convenção relativa ao emprego das mulheres antes e depois do parto; Convenção relativa ao trabalho noturno de mulheres; convenção que fixa a idade mínima de admissão das crianças nos trabalhos industriaes; Convenção relativa ao trabalho noturno das crianças na indústria.

_____. DECRETO Nº. 3.799, de 05 de novembro de 1941. Transforma o Instituto Sete de Setembro em Serviço de Assistência a Menores e dá outras providências.

_____. DECRETO Nº. 16.575, de 11 de setembro de 1944. Approva o Regimento do Serviço de Assistência a Menores do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

_____. DECRETO Nº. 31.546, de 06 de outubro de 1952. Dispõe sobre o conceito de empregado aprendiz.

_____. DECRETO Nº. 37.106, de 31 de março de 1955. Cria-se o Serviço Nacional de Merenda Escolar.

_____. DECRETO Nº. 62.125, de 16 de janeiro de 1968. Promulga o Acordo entre o Fundo das Nações Unidas para Infância e o Governo dos Estados Unidos do Brasil.

_____. DECRETO Nº. 66.280, de 27 de fevereiro de 1970. Dispõe sobre condições para o trabalho de menores de 12 a 14 anos.

_____. DECRETO Nº. 83.149, de 08 de fevereiro de 1979. Aprova o Estatuto da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM.

_____. DECRETO Nº. 94.338, de 18 de maio de 1987. Regulamenta o art.4. do DECRETO-LEI Nº. 2.318, de 30 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a iniciação ao trabalho do menor assistido e institui o Programa Bom Menino.

_____. DECRETO de 19 de OUTUBRO de 2004. Cria Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, e dá outras providências. D.O.U. de 20.10.2004.

_____. DECRETO LEGISLATIVO Nº. 28, de 1990. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 20 de Novembro de 1989 e assinada pelo Governo Brasileiro, em 26 de Janeiro de 1990.

_____. DECRETO-LEI Nº. 525, de 01 de julho de 1938. Institue o Conselho Nacional de Serviço Social e Fixa as bases da organização do serviço social em todo o país.

_____. DECRETO-LEI Nº. 2.024, de 07 de fevereiro de 1940. Fixa as bases da organização da proteção à maternidade, à infância e à adolescência em todo país.

_____. DECRETO-LEI Nº. 5.697, de 22 de julho de 1943. Dispõe sobre as bases da organização do serviço social em todo o país a que se refere o decreto-lei Nº. 525, de 01 de julho de 1938.

_____. DECRETO-LEI Nº. 6.026, de novembro de 1943. Dispõe sobre as medidas aplicáveis aos menores de 18 anos pela prática de fatos considerados infrações penais e dá outras providências.

_____. DECRETO-LEI Nº. 6.865, de 11 de setembro de 1944. Redefine a competência do Serviço de Assistência a Menores, cria e transforma funções gratificadas e dá outras providências.

_____. DECRETO-LEI Nº. 8.621, de 10 de janeiro de 1946. Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providências.

_____. DECRETO-LEI Nº. 8.622, de 10 de janeiro de 1946. Dispõe sobre a aprendizagem dos comerciários, estabelece deveres dos empregadores e dos trabalhadores menores relativamente a essa aprendizagem e dá outras providências.

_____. DECRETO-LEI Nº. 9.017, de 23 de fevereiro de 1946. Dispõe sobre anexação de preceitos de puericultura à certidão do registro civil.

_____. DECRETO-LEI Nº. 593, de outubro de 1969. Autoriza o Poder Executivo a instituir uma fundação destinada a prestar assistência à maternidade, a infância e à adolescência.

_____. DECRETO-LEI Nº. 2.318, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1986. Dispõe sobre fontes de custeio da Previdência Social e sobre a admissão de menores nas empresas.

_____. LEI de 16 de dezembro de 1930. Código Criminal do Império do Brasil.

_____. LEI Nº. 2.040, de 28 de setembro de 1871. - Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nasceram desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providência sobre a criação e tratamentos daquelles filhos menores e sobre a libertação annual de escravos.

_____. LEI Nº. 2.059, de 31 de dezembro de 1924. Dispõe sobre o processo de menores delinquentes.

_____. LEI Nº. 560, de 27 de dezembro de 1949. Criação do Serviço de Colocação Familiar, junto aos Juízos de Menores.

_____. LEI Nº. 1.920, de 25 de julho de 1953. Cria o Ministério da Saúde e o Ministério da Saúde e da Educação passa a denominar-se Ministério da Educação e Cultura.

_____. LEI Nº. 2.252, de 1 de julho de 1954. Disposições sobre a Corrupção de menores.

_____. LEI Nº. 2.375, de 21 de dezembro de 1954. Dispõe sobre a inscrição no Registro Público da emancipação por outorga do pai ou da mãe.

_____. LEI Nº. 3.133, de 08 de maio de 1957. Atualiza o Instituto de adoção prescrita no Código Civil.

_____. LEI Nº. 4.269 de outubro de 1957. Altera a redação do Artigo 8. e seu parágrafo da Lei nº 560, de 27 de Dezembro de 1949.

_____. LEI Nº. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

_____. LEI Nº. 4.513, de 01 de dezembro de 1964. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporado o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores.

_____. LEI Nº. 2.089, de 30 de agosto de 1966. Proíbe a impressão e a circulação de publicações destinadas à infância e à adolescência, que explorem temas de crimes, terror ou de violência.

_____. LEI Nº. 5.258, de 10 de abril de 1967. Dispõe sobre medidas aos Menores de 18 anos pela prática de fatos definidos como infrações penais e dá outras providências.

_____. LEI Nº. 5.274, de 24 de abril de 1967. Salário-mínimo de que trata o Capítulo III do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho. "Um salário mínimo para o menor".

_____. LEI Nº. 5.675, de 12 de julho de 1971. Dá nova redação ao art. 77 do Decreto Nº. 5.083 de 01 de dezembro de 1926 que institui o Código de Menores.

_____. LEI Nº. 6.037, de 02 de maio de 1974. Estende às Fundações Nacional e Estaduais do Bem-Estar do Menor a isenção de que trata a Lei Nº. 3.577 de 1959.

_____. LEI Nº. 6.697, de 10 de outubro de 1979. Instituí o Código de Menores. Entrou em vigor no dia 08 de fevereiro de 1980.

_____. LEI Nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências.

_____. LEI Nº. 8.080, de 18 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e das outras providências.

_____. LEI Nº. 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS, e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde e das outras providências.

_____. LEI Nº. 8.029, de 22 de abril de 1990. Cria a Fundação do Centro Brasileiro para Infância e Adolescência – CBIA.

_____. LEI Nº. 8.242, de 1991. Dispõe da criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA.

_____. LEI 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

_____. LEI Nº. 9.3494, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. LEI Nº. 9.970, de 17 de maio de 2000. Institui o dia 18 de maio como o Dia Nacional de Combate ao Abuso e Exploração Sexual Infanto-Juvenil.

_____. LEI Nº. 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - Bolsa Escola e dá outras providências.

_____. LEI Nº. 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe da criação da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente.

_____. LEI Nº. 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

_____. LEI Nº. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Lei Orgânica de Segurança Alimentar. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

_____. MEDIDA PROVISÓRIA Nº. 2.206, de 02 de setembro de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde - Bolsa Alimentação e dá outras providências.

_____. PORTARIA Nº.5-M, de 05 de janeiro de 1959. Dispõe sobre a colaboração de particulares no que se refere à assistência social prestada pelo Serviço de Assistência aos Menores, aos menores abandonados e desvalidos.

_____. PORTARIA Nº. 3.658, de janeiro de 1986. Determina que o INAMPS preste Assistência médica-ambulatorial e hospitalar, odontológica e farmacêutica, por intermédio de estabelecimentos próprios, em convenio ou contratos em todo o país, aos menores assistidos pela FUNABEM.

_____. PORTARIA Nº. 458, de 04 de outubro de 2001. Estabelece diretrizes e normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

_____. SESSÃO em 31 de outubro de 1906. Sr. Alcindo Guanabara, vem sujeitar á consideração da Câmara um projeto de lei regulando a situação da infância moralmente abandonada e delinqüente.

Sites Consultados:

- <http://www.cnj.pt>
- <http://www.filantropia.com.br>
- <http://www.fundabrinq.org.br>
- <http://www.forumdca.org.br>
- <http://www.guidestar.org>
- <http://www.gife.org.br>
- <http://www.inovando.fgvsp.br>
- <http://www.justica.gov.br>
- <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/conanda>
- <http://www.redeamiga.org.br>
- http://www.sine.pr.gov.br/setp/cqp/Pnq_2003_07
- <http://www.voluntarios.com.br>

Anexos

ANEXO A

Logomarca da Fundação Abrinq



Selos



Adotei um Sorriso



Empresa Amiga da Criança



Prefeito Amigo da Criança



Sou Sócio

públicas para a redução das taxas de desnutrição entre crianças menores de cinco anos, com especial atenção às crianças menores de dois anos de idade.

- h) Reduzir o percentual de crianças com baixo peso ao nascer tendo como referência o compromisso assumido pelo Brasil de atingir a meta de 5,1% em 2010.
- i) Reduzir o percentual da população sem acesso à água potável e saneamento tendo como referência o compromisso assumido pelo Brasil de atingir as metas de 9,6% e 23,8%, respectivamente, em 2010.
- j) Universalizar até 2015 o acesso à saúde reprodutiva, para todos em idade apropriada.
- k) Aprimorar as políticas de comunicação social, prevenção e tratamento do HIV/Aids e manter estáveis os níveis de prevalência do HIV entre homens e mulheres com idade entre 15 e 24 anos.
- l) Reduzir significativamente a ocorrência de transmissão materno-infantil do HIV/Aids.
- m) Ampliar a assistência a mulheres e parturientes soropositivas para HIV/Aids.

II. PROMOVEDO EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

- a) Garantir a efetiva universalidade, a qualidade e a superação das desigualdades e iniquidades na Educação Básica em colaboração com estados e municípios, respeitando as singularidades regionais e as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE).
- b) Ampliar e aperfeiçoar o atendimento que garanta a atenção integral e a educação na primeira infância, com ênfase na faixa etária de zero a três anos.
- c) Assegurar o acesso ao sistema de ensino e a metodologias adequadas que atendam às especificidades de pessoas com deficiência e das populações ribeirinhas, quilombolas, indígenas, ciganas, comunidades do campo e pantaneiras.
- d) Favorecer a ampliação do acesso e reduzir a evasão de adolescentes no ensino médio, com atenção especial à proporcionalidade por gênero.
- e) Priorizar ações que assegurem qualidade à educação, para que crianças e adolescentes adquiram conhecimentos compatíveis com suas respectivas faixas etárias, especialmente a capacidade de ler, de escrever e de desenvolver raciocínio crítico e lógico-matemático.
- f) Articular ações para a alfabetização da população com 15 anos ou mais, tendo como referência o compromisso assumido pelo Brasil de atingir a meta de 100% até 2015.

III. PROTEÇÃO CONTRA ABUSO, EXPLORAÇÃO E VIOLÊNCIA

- a) Proteger as crianças e os adolescentes de todas as formas de abuso, negligência, exploração e violência, respeitando o seu direito à convivência familiar e comunitária.
 - b) Implementar ações de âmbito nacional para a proteção de crianças e adolescentes vítimas de maus tratos, abandono, exploração, violência e em conflito com a lei, em conformidade com as determinações do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, em colaboração com os estados e municípios.
 - c) Tratar de forma diferenciada os grupos tradicionalmente excluídos e avançar na redução das desigualdades e no combate às iniquidades de forma a alterar significativamente a situação de crianças e adolescentes que vivem em condições especialmente difíceis.
 - d) Implementar um sistema nacional de informação e notificação para o monitoramento das ocorrências de violação de direitos de crianças e adolescentes, considerando os sistemas já desenvolvidos, a exemplo do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência - SIPIA.
 - e) Implementar o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, junto aos estados.
 - f) Proteger as crianças e adolescentes de todas as formas de violência sexual (abuso e exploração sexual comercial), tendo como referência o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil.
 - g) Desenvolver estratégias para a eliminação imediata das piores formas de trabalho infantil como definido na Convenção 182 da OIT, e aprimorar programas e ações para o combate ao trabalho infantil de acordo com a Convenção 138 da OIT.
 - h) Estabelecer parâmetros de apoio à inclusão social de crianças e adolescentes infectados pelo HIV/Aids, em especial os órfãos, protegendo-os de toda forma de discriminação.
 - i) Reduzir de forma significativa a taxa de mortalidade por homicídios de pessoas entre 0 e 17 anos.
- 2) COMPROMISSOS DE GESTÃO

Para o cumprimento das metas e objetivos relativos aos temas constantes do compromisso junto à ONU e deste "Termo", o candidato a presidente, se eleito, se compromete a adotar os seguintes procedimentos:

ANEXO B

TERMO DE COMPROMISSO PRESIDENTE AMIGO DA CRIANÇA

Considerando que em 2002 a Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente propôs aos candidatos à Presidência da República priorizar a infância e a adolescência em seu mandato, caso eleitos, apresentando metas e objetivos consolidados no "Termo de Compromisso Presidente Amigo da Criança", cuja base são os objetivos estabelecidos pela Cúpula do Milênio firmados pelo Brasil e outros 188 países, em 2000, pelo qual se comprometem a alcançar, até 2015 as denominadas "Metas do Milênio";

Considerando que à época os principais candidatos assinaram o Termo assumindo o compromisso de realizar, nos quatro anos de gestão, ações para melhoria significativa das condições de vida de crianças e adolescentes brasileiros e de dialogar com a sociedade civil sobre o desenvolvimento dessas ações;

Considerando que organizações sociais, organismos multilaterais e organizações da juventude, a partir de um convite da Fundação Abrinq, constituíram a Rede de Monitoramento Amiga da Criança para acompanhar o compromisso assumido para o período 2003-2006;

Considerando que a Rede elaborou e divulgou uma série de estudos sobre a situação da criança e do adolescente no Brasil e, em 2004, o relatório "Um Brasil para as crianças: a sociedade brasileira e os Objetivos do Milênio para a infância e adolescência" que analisa as possibilidades do Brasil alcançar as metas pactuadas para 2010 (metas intermediárias) e 2015 (metas finais);

Considerando que o referido relatório e as discussões havidas ao longo desses anos indicam que três questões devem nortear as ações específicas do governo para que se atinjam as metas pactuadas: (i) a das iniquidades, (ii) a da articulação entre União, Estados e Municípios em prol da implementação das políticas sociais e (iii) a da insuficiência de dados e indicadores sobre a situação da infância e adolescência no Brasil;

Considerando o compromisso do Estado Brasileiro com as crianças e adolescentes, a Fundação Abrinq e a Rede de Monitoramento Amiga da Criança apresentam aos candidatos(as) à Presidência da República Federativa do Brasil, gestão 2007-2010, o Termo de Compromisso Presidente Amigo(a) da Criança, em dois itens: no primeiro são propostos as metas e objetivos a serem alcançados e, no segundo, a elaboração de um Plano de Ação, a ser apresentado até seis meses depois da posse, estabelecendo como, na sua gestão, contribuirá para o alcance dos objetivos e metas assumidos pelo Estado Brasileiro para 2010 e 2015.

1) COMPROMISSOS DE METAS E OBJETIVOS SOCIAIS

Realizar, em um mandato de 4 anos, a melhoria significativa dos índices atuais relativos à situação da criança e do adolescente, tendo como referência o documento "Um mundo para as crianças" aprovado na Sessão Especial pela Criança da Organização das Nações Unidas, em maio de 2002. Traduzidas para a realidade brasileira, as metas e objetivos sociais a serem alcançados até 2015 assim se apresentam:

I. PROMOVEDO VIDAS SAUDÁVEIS

- a) Garantir a efetiva universalidade e a superação das desigualdades e iniquidades na atenção à saúde, em colaboração com estados e municípios, respeitando as singularidades regionais e tendo como referência o Pacto pela Saúde.
- b) Priorizar a implementação de programas de desenvolvimento infantil e programas que assegurem o fortalecimento do desenvolvimento físico, social, emocional, espiritual e cognitivo das crianças.
- c) Priorizar a implementação de programas que promovam a saúde física e mental dos adolescentes.
- d) Reduzir a taxa de mortalidade infantil, tendo como referência o compromisso assumido pelo Brasil de atingir a meta de 19,8 por mil em 2010.
- e) Reduzir a taxa de mortalidade de menores de cinco anos tendo como referência o compromisso assumido pelo Brasil de atingir a meta de 23,4 por mil em 2010.
- f) Reduzir a taxa de mortalidade materna tendo como referência o compromisso assumido pelo Brasil de atingir a meta de 34,4 óbitos a cada 100 mil nascidos vivos em 2010.
- g) Estabelecer, até 2010, mecanismos efetivos de controle nutricional que permitam orientar as políticas

I. QUANTO AO PLANO DE AÇÃO

- a) Elaborar, em até seis meses após a posse, um Plano de Ação intersetorial que garanta a melhoria significativa, em seu mandato, dos atuais índices referentes à situação da criança e do adolescente no Brasil, tendo como referência as metas estabelecidas na mencionada Sessão Especial pela Criança da ONU e neste "Termo", contendo, no mínimo: metas anuais, regionalizadas; indicadores referentes a cada uma das metas; atividades a serem desenvolvidas para atingir cada meta e indicadores propostos bem como seus respectivos cronogramas; e definição de órgãos responsáveis e de previsão orçamentária que garantam a execução do Plano.
- b) Prever, no seu Plano de Ação, mecanismos que privilegiem a colaboração entre União, Estados e Municípios e que promovam a participação da sociedade civil;
- c) Prever, no seu Plano de Ação, atividades e ações de fortalecimento do papel dos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- d) Apresentar e debater o Plano de Ação em audiência pública promovida pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA);
- e) Aprovar o Plano de Ação, em até nove meses após o início de seu governo, no CONANDA.

II. QUANTO AO ORÇAMENTO FEDERAL

- a) Prever a totalidade de recursos para realização dos programas, projetos e ações do Plano de Ação no Plano Plurianual, nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e nas Leis Orçamentárias Anuais;
- b) Não contingenciar os recursos orçamentários consignados em programas, projetos e ações previstas no Plano de Ação;
- c) Adotar a metodologia Orçamento Criança e Adolescente (OCA) para permitir um melhor acompanhamento por parte da sociedade civil dos recursos destinados à infância e à adolescência.

III. QUANTO AO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

- a) Definir interlocutor para o diálogo com a Rede de Monitoramento Amiga da Criança;
- b) Disponibilizar para a Rede de Monitoramento Amiga da Criança os dados e as informações necessárias ao acompanhamento do Plano de Ação;
- c) Elaborar um "Balanço Criança" anual, contendo os resultados alcançados na execução do Plano de Ação;
- d) Apresentar o "Balanço Criança" anual em audiência pública, promovido pelo CONANDA até o final do primeiro trimestre do ano subsequente e, no último ano até o final do último mês do mandato.

Eu, _____, candidato(a) à Presidência da República Federativa do Brasil estou de acordo e comprometo-me a cumprir o proposto neste Termo de Compromisso Presidente Amigo(a) da Criança.

São Paulo, de setembro de 2006.

Testemunha

Testemunha

Testemunha

Fonte: Fundação Abrinq e Rede de Monitoramento Amiga da Criança
Reproduzido de: <http://www.fundabrinq.org.br/>. Acesso em nov 2006.