

Ana Paula Galdeano Cruz

A Participação da Sociedade Civil nos Programas Sociais na Área da Infância e da Adolescência

Um estudo sobre as Políticas Públicas
no interior do Estado de São Paulo

Dissertação de mestrado apresentada ao
Departamento de Ciência Política do
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
da Universidade Estadual de Campinas sob
orientação da **Profª. Drª. Evelina Dagnino**.

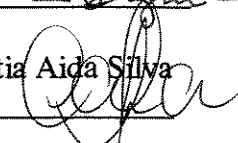
Este exemplar corresponde à redação
final da Dissertação defendida e
aprovada pela Comissão Julgadora
em 24/02/2003.

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Evelina Dagnino



Profª Drª Cátia Aida Silva



Prof. Dr. Valeriano Mendes Costa



Profª Drª Angela Araújo (suplente)



Campinas, Fevereiro de 2003

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

UNIDADE	80
Nº CHAMADA	UNICAMP C889p
V	EX
TOMBO BC/	53114
PROC.	124103
C ☐	D ☒
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	15/04/03
Nº CPD	

CM00182178-2

BIB ID 287801

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

C 889 p Cruz, Ana Paula Galdeano
A participação da sociedade civil nos programas sociais na área da infância e da adolescência: um estudo sobre as políticas públicas no interior do Estado de São Paulo / Ana Paula Galdeano Cruz. -- Campinas, SP : [s.n.], 2003.

Orientador: Evelina Dagnino.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Políticas públicas. 2. Crianças. 3. Adolescentes.
4. Democracia. 5. Participação. 6. Sociedade Civil. 7. Estado.
I. Dagnino, Evelina. II. Universidade Estadual de Campinas.
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

RESUMO

A pesquisa investiga a participação da sociedade civil nos programas sociais na área da infância e da adolescência. Os programas são desenvolvidos em distintos municípios do interior do Estado de São Paulo. O objetivo é mapear os atores participantes e investigar como tem ocorrido a participação da sociedade civil nestes programas.

O foco da análise problematiza o processo de parcerias estabelecidas entre Estado e sociedade civil. Ressalta que este é um campo plural e heterogêneo, cujo resultado deve considerar a pluralidade de atores envolvidos no contexto democrático. Resgata as tramas histórico-institucionais mais amplas nas quais as políticas sociais estão inseridas, para que possamos compreender os conflitos e os resultados de ações concretas. Trabalhamos com a referência de que o movimento que resultou no ECA, apesar de tornar coerente os direitos e os problemas de crianças e adolescentes, não tem sido capaz de romper com o autoritarismo social. Fatores políticos e culturais configuram dificuldades à extensão da cidadania e dos direitos políticos e sociais assegurados legalmente.

ABSTRACT

The research investigates the civil society's participation in the social programs concerning children and adolescents. These programs have been developed in different cities in the interior of the state of São Paulo. The intent is to map the main actors and investigate how the participation civil society in these programs contributes to democracy. The analysis focus on the partnership process that has been established between State and civil society and emphasize that this is a plural and heterogeneous field where all the different actors involved in the democratic context must be considered. The analisys also shows the institutional and historical contexts in which the social policies are formulated. We c conclude that the movement that resulted in the ECA, despite the effort to make visible the problems and rights of children and adolescents, has not been able to break up with social authoritarianism. Political and cultural factors make difficult the generalization of the citizenship, as well as the extension of the social and political rights legaly assured.

Agradecimentos

Muitas pessoas contribuíram para a realização e finalização da pesquisa.

Evelina Dagnino fez-me entender, enfim, que a pesquisa deve partir da curiosidade e da experiência do próprio pesquisador. Minha orientadora não desenhou a pesquisa por mim, ao contrário, incentivou o debate e a argumentação. Com ela compreendi o significado real da orientação e o valor do acompanhamento rigoroso e fraterno.

Os professores da Unicamp Cátia Aida Silva e Valeriano Mendes foram atores fundamentais para a finalização da dissertação. Contribuíram, com uma visão prática e realista, para a organização dos dados. As disciplinas ministradas também foram fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa.

Sérgio Adorno iniciou-me no mundo acadêmico. A ele devo grande parte deste trabalho, fruto de uma pesquisa vinculada ao NEV-USP e financiada pela Fapesp nos tempos de Iniciação Científica.

Encontrei no grupo de estudos um espaço de companheirismo e debate: Gabriel Feltran, Humberto Meza, Tatiana Maranhão, Ana Claudia Chaves Teixeira, Maria do Carmo Carvalho, Georgia Sarris, Angela. A interlocução com esses amigos e colegas tornou este trabalho menos solitário e mais prazeroso. Liviam Beduschi, além de companheira de grupo, foi companheira de militância e aproximou-me do universo das ONGs. As professoras Angela Araújo e Maria Célia Paoli prestigiaram nossos encontros, debatendo as preferências teóricas do grupo.

Bia Brusantim, Camilo Aguilera Toro e Paulo Henrique Barbosa Dias tornaram meus dias mais afetuosos. A Gustavo D'Agostino, André Lasalvia, Benilson, Vanda, Bia Rodrigues, Pilar Cunha, Murilo Rossi, Rosilda e Fabí, agradeço pelo mesmo motivo.

O engajamento de Flávio Quental e Marinelson junto às comunidade tradicionais serviram como inspiração.

Adauto e Juraci, fontes de admiração e espelho, foram praticamente meus tutores; amigos e incentivadores.

Angelita Matos Souza e Carolina Pulici foram amigas nos momentos de alegria e dificuldade. Foram conselheiras, debatedoras e compartilharam comigo a difícil tarefa de redigir sobre as questões brasileiras. Também fizeram com que eu sáísse do meu quintal, estimulando a troca de conhecimento com nossos pares.

Daniela Thozzi, Fábio Thomaz e João, abrigaram-me num lindo “refúgio”. Com eles compartilhei os projetos de futuro e a esperança por um mundo melhor.

Fabício e Tinho; “Conexão Carandirú”, Emersom, Sérgio, Rubinho e Zel; Irmã Noeli e Padre Fadul, ambos da Pastoral. Essas pessoas me despertaram para esta pesquisa. Deliberar e executar este trabalho foi uma forma de estar em paz com eles e comigo também.

Haroldo soube compreender os tempos difíceis e esteve presente com seu carinho incondicional.

Tive o afago e o amparo de meus pais, Antônio e Maria, em todos os momentos. Sem o apoio deles este trabalho jamais teria começado.

Agradeço ao CNPq e Departamento de Ciência Política pelo recurso concedido. À FAEP sou grata pelo auxílio complementar.

Aos meus pais, por tudo!

*Aos jovens das periferias urbanas.
Em especial àqueles cuja trajetória,
nada paradoxal - entre a máquina e a revolta -
pude acompanhar.*

*“Moleque que não passa dos doze, já viveu e
vive mais que muitos homens de hoje”*

Racionais MC's

“Sou careca, negão da Ceilândia, vivo daí. Não botaram fé, eu tô devolta eu tô aqui, mostrando meu trabalho, minha capacidade de criar ... muitos tentaram me parar, fecharam várias portas, me julgaram incompetente, um verdadeiro idiota. Idiota jamais, incompetente ao contrário, já não caio mais no conto do vigário ... Sou da Ceilândia e sou mais eu, falo, faço e aconteço, por esta terra tenho apreço está minha quebrada Agora sim, com o passar dos tempos a periferia ganha voz, não que não houvesse no passado, só que nós éramos mais oprimidos que na atualidade. Seguindo em frente o rapp nacional é a revanche do gueto”

Câmbio Negro

“Olha, meu amigo, seu filho é um ladrãozinho safado. Se o senhor o encontrar qualquer dia jogado no meio da rua, crivado de balas, depois não vá reclamar que a policia é violenta”

Palavras de um juiz que, por pequena margem de votos, perdeu a indicação para presidir o 2º Tribunal do Júri, onde foi julgada a chacina da Candelária, no Rio de Janeiro.

Sumário

Apresentação, 15

Cap. I . O Cenário Democrático: A Emergência do Eca e o Estatuto das Políticas Sociais na Área da Infância e da Adolescência, 27

1. Democratização, Participação e Descentralização, 27
2. A emergência do ECA e seus Desdobramentos, 32
3. Políticas Públicas no Governo do Estado de São Paulo, 40

Cap. II. As Categorias da Análise: Participação e Partilha do Poder, 45

1. A Pesquisa e o Método, 45
2. A Diversidade dos Atores, 46
3. Graus de Participação, 48
4. O Tipo Ideal da Partilha do Poder, 50

Cap. III. Os Programas, 53

1. Os Programas, 53
 - 1.1. Seja um Anjo da Guarda, 53
 - 1.2. Programa Parceria, 57
 - 1.3. Turma que Faz,, 61
 - 1.4. Fuja da Rua Clube da Criança, 63
 - 1.5. Musicalização em Flauta Doce, 66
 - 1.6. Broto Verde, 67
 - 1.7. Casa Abrigo, 68
 - 1.8. Bombeiro Mirim, 69
 - 1.9. Acreditando no Futuro das Crianças, 71
 - 1.10 Projeto Santa Mônica, 72
 - 1.11. Pequeno Cidadão, 73
 - 1.12. Fazendo a Cidadania Jovem, 75

Cap. IV. Projetos Políticos em Disputa: Atores, Participação e Relações com a Clientela, 81

1. ONGs: qualificação e descentralização, 81
2. Fundação Empresarial: a Abrinq e a relação com ao empresários locais, 86
3. Empresas Privadas: financiando os CMDCA's, 89
4. Conselhos Tutelares: requisitando serviços, 91
5. Polícia Militar: a parceria com os conselhos, 94
6. Universidades: a atuação da Unesp, 98
7. Família: da "instituição" inexistente à condição de clientela, 100

Considerações Finais: A Participação da Sociedade Civil nos Programas em Análise, 103

Bibliografia, 111

Anexos, 119

Tabelas

1. Arranjos institucionais e atores envolvidos, 47
2. Tipos de partilha do poder, 51
3. Programas, instituições parceiras e tipos de participação, 77

Siglas

CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal

CMTCA – Conselho Municipal dos direitos da Criança e do Adolescente

CNBB – Confederação dos Bispos do Brasil

CTCA – Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FEBEM – Fundação Estadual do Bem Estar do Menor

FGV – EAESP – Fundação Getúlio Vargas/ Escola de Administração de Empresas de São Paulo

FSS – Fundo Social de Solidariedade Municipal

FUSSESP – Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo

MNMMR – Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ONG – Organização não- governamental

PM – Polícia Militar

RECEM – Rede de Experiências Municipais

SAM – Serviço de Assistência ao Menor

SEBES – Secretaria Estadual da Criança Família e Bem Estar Social

APRESENTAÇÃO

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CAMPO POLÍTICO E NO ESPAÇO PÚBLICO

Este trabalho tem como objeto de estudo distintos programas sociais, desenvolvidos em diferentes municípios do interior do Estado de São Paulo, diferentes quanto a seus propósitos específicos, cujas semelhanças, contudo, residem em dois fatos relativamente novos e importantes na vida política e social do Brasil: envolvem o tema da garantia recente dos direitos da Criança e do Adolescente e são caracterizados por arranjos institucionais de parceria, nos quais participam mutuamente Estado e a sociedade civil. As políticas que envolvem essas parcerias são denominadas *políticas participativas*. O objetivo da pesquisa é investigar quais são os atores da sociedade civil envolvidos nas políticas participativas e como esta participação ocorre.

A participação da sociedade civil nos assuntos públicos foi uma batalha dos movimentos sociais que lutaram, desde a década de 70, para a abertura de espaços públicos no interior de um Estado autoritário e centralizador. A legislação brasileira incorporou a questão da cidadania na agenda política, reconhecendo a sociedade civil como ator político legítimo no cenário nacional. Desde então a sociedade civil tem sido enfatizada como importante parceira do Estado na condução de políticas públicas.

Após a elaboração do ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) foram criados vários programas sociais que contam com a participação de setores da sociedade civil e Estado na formulação das políticas públicas. Diversos atores passaram a debater e negociar sobre o assunto da infância – Estados, prefeituras, ONGs, empresas privadas, conselhos gestores e outros. O ECA assegura que os direitos da criança e do adolescentes sejam garantidos pela atuação conjunta entre família, sociedade civil e Estado.

A análise das parcerias constituídas entre sociedade civil e Estado na área da criança e do adolescente é norteada pela Constituição democrática de 1988 e o ECA. O contexto da democratização pós-88, privilegia a descentralização do município em relação ao Estado, a

participação direta da população nas decisões, o aumento da transparência no processo administrativo. No campo político, o ECA legalizou a prerrogativa que assegura a coexistência de grupos hegemônicos com setores subalternos da sociedade, atribuindo-lhes capacidade propositiva na deliberação de políticas. Isto é, garantindo a “novidade” democrática que assegura o direito das classes populares e seus representantes de terem voz neste processo. Seguindo os pressupostos recomendados pelo ECA, partimos do princípio de que o resultado de cada programa está vinculado ao reconhecimento de crianças e adolescentes como “sujeitos de direitos” e à possibilidade da participação dos núcleos familiares nos espaços de deliberação de políticas.

A análise dos programas sociais leva em consideração a maneira pela qual o poder é distribuído no interior de cada programa. Uma partilha de poder efetivamente democrática supõe a participação do Estado, das prefeituras e instituições representativas da sociedade civil, incluindo a participação de setores subalternos da sociedade.

No pluralismo político a participação de todos os atores deveriam ser consideradas legítimas. Mas o problema das políticas na área da infância é que embora conte com a participação de uma diversidade de atores – elites locais, grupos tradicionais, prefeituras, conselhos paritários, etc – estes atores não têm sido suficientes para incorporar os setores subalternos no espaço da política. Consideramos que os modelos de políticas processados pelo Governo do Estado de São Paulo foram importantes para o desenho dos programas sociais desenvolvidos no interior do estado, contribuindo com limites no que se refere ao pluralismo. Os limites da participação estão relacionados à falta de espaços públicos nos quais os sujeitos subalternos possam ser reconhecidos, por outros atores, como sujeitos de direitos.

As políticas participativas exigem um espaço público marcado pela negociação e pelo reconhecimento do conflito. Sua característica fundamental está no tipo de relação estabelecida com o Estado, mas seu traço fundante, conforme entendemos, carrega a novidade trazida pelos movimentos sociais: o “objeto” da política torna-se sujeito ao ganhar voz enquanto portador reconhecido de demandas legítimas. A idéia potencial de um *projeto político participativo* está na dinâmica de uma efetiva partilha de poder que retoma a importância de espaços públicos reais – nos quais a dimensão organizada dos excluídos,

via mobilização popular, possa se instalar na dinâmica dos direitos. Aí se encontra, de fato, a dimensão da deliberação participativa ampliada: a participação de sujeitos sociais autônomos no protagonismo político, num aprendizado conflituoso baseado no debate, na reflexão e na deliberação de diferentes atores sobre o mundo comum. A efetividade do projeto político participativo e democrático também depende da articulação com os setores subalternos tradicionalmente excluídos da vida política.

De fato, o que nos interessa neste estudo são algumas das características da “rede movimentalista”, ou seja, fundamentalmente o *fortalecimento das articulações com movimentos populares e sujeitos sociais*. Não que estas sejam as únicas características desta rede, mas são estas que nos interessam particularmente. Entendemos o campo da rede movimentalista conforme descrito por Doimo:

“Redes formadas por pessoas que desenvolveram certa predisposição à participação continuada e concomitante: da luta contra o alto custo de vida partia-se para enfrentar o problema da falta de creches que, por sua vez, sugeria a luta pela saúde e que, conectada à carência de saneamento básico, levantava a questão da moradia, pela qual se descobria a ausência de regularização de loteamentos que, por outro tanto, punha a nu a distribuição desigual de terras e a escassez de moradia” (Doimo, 1995: 153)

Acreditamos, portanto, que a inclusão de setores populares como atores propositivos na formulação dos programas sociais – núcleos familiares e movimentos sociais – deve ser entendida como o ponto alto das distintas gradações da participação. Ou seja, que a participação de setores populares na política é fundamental para incluir cidadãos como “sujeitos de direitos”. Não se trata de conceder direitos porque os pobres são carentes ou desprovidos dos benefícios do mundo do trabalho, mas de reconhecer a capacidade destes sujeitos enquanto *atores propositivos*, “sujeitos falantes”, que vivem e percebem o mundo comum e que, por isso, devem ser reconhecidos como sujeitos legítimos na *esfera pública*, ao lado do Estado e de setores abastados da sociedade.

Entendemos que o caráter propositivo é uma dimensão fundamental da participação, na qual os atores deixam simplesmente de exigir políticas públicas e passam a fazer propostas para a formulação de programas sociais, inclusive para a sociedade como um todo. Neste sentido, a legitimidade de sociedade civil propositiva - que foi uma conquista dos movimentos sociais nas décadas de 70 e 80 - deve ser compreendida como um processo fundamental para pensarmos a radicalização da democracia nos tempos atuais¹. Não se trata de saudar os movimentos sociais e dizer que eles são os únicos responsáveis pela transformação social no país, mas de assumir, que o contexto democrático e plural exige a interlocução entre uma pluralidade de atores do Estado e da sociedade civil.

O caráter participativo e propositivo da sociedade está relacionado às possibilidades da constituição dos espaços públicos no Brasil. Falar em espaço público dispensaria a redundância de afirmar que este é um espaço democrático, uma vez que o termo público, segundo Hannah Arendt, indica que “tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos” (1986:59). A liberdade de movimento – ver, ouvir e reunir-se - bandeira dos movimentos sociais que contribuíram para o processo de transição democrática, é condição indispensável para a constituição da esfera pública. A esfera pública é um espaço de reunião, de representação, de discussão, de informação, de negociação e de conflito, frequentado por uma pluralidade de atores. O espaço público é entendido aqui como referência a um espaço de interlocução e de conflito, uma vez que é o lugar onde os interesses plurais são debatidos no cenário público, podendo resultar na definição de prioridades das agendas locais. É também o espaço de reconhecimento dos direitos legais e direitos legítimos, do “direito a ter direitos”, do aprendizado e consolidação de uma cultura de direitos, no qual sujeitos excluídos tradicionalmente da política (e também os incluídos) possam participar de um processo de pertencimento e de construção de identidades, a partir da interlocução sobre o mundo comum.

¹ Como explica o Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática: “As novas práticas políticas inauguradas pelos movimentos sociais e as questões que eles apresentavam para a sociedade como um todo redefiniram o espaço da política. Fazer política não era mais uma atividade apenas do Estado ou dos partidos, mas de toda a sociedade. E mais, fazer política era uma atividade que estava voltada para o conjunto do tecido social. A luta por direitos, nesse sentido é paradigmática. Os diferentes atores sociais, ao reivindicarem direitos (já existentes ou que precisam ser criados), rebelavam-se tanto contra as relações hierárquicas e desiguais entre os governantes e governados contra o autoritarismo social presente nas relações cotidianas.” (Grupo de Estudos da Construção Democrática, 1999:20)

Assim, no que se refere à constituição dos espaços públicos, poderíamos nos perguntar: As parcerias estabelecidas entre sociedade civil e Estado têm contribuído para a criação de espaços públicos, nos quais atores plurais discutem os problemas do mundo comum e deliberam políticas sociais? Num segundo momento, há que se perguntar ainda: até que ponto, ou em que medida, os espaços públicos construídos para a formulação de alguns programas são suficientemente plurais de forma a incluir as famílias de meninos e meninas e o próprio público juvenil nos espaços de formulação dos programas?²

É pertinente argumentar que a construção da esfera pública pode ser um processo que não se encerra na deliberação de políticas, mas que pode ser parte integrante de um processo de aprendizagem social no interior dos próprios programas a partir, por exemplo, da consecução de métodos de trabalho que considerem a educação popular ou a educação de rua como uma ferramenta para promover os princípios da esfera pública e da participação popular. Como indica Marilena Chauí, a luta hegemônica implica em:

“(...) remanejamento contínuo de idéias, crenças e dos valores, mais ainda propicia o surgimento de uma contra-hegemonia por parte daqueles que resistem à interiorização da cultura dominante, mesmo que esta resistência possa manifestar-se sem a deliberação prévia, podendo, em seguida, ser organizada de maneira sistemática para um combate na luta de classes³”
(Chauí, 2000:90, grifo nosso).

Os trabalhos de mobilização de atores e o trabalho de base podem ser ferramentas para o incentivo da participação e a criação de espaços públicos, através dos quais a

² Há uma questão importante no que se refere à constituição dos espaços públicos: até que ponto podemos chamar de esfera pública um espaço de negociação freqüentado, por exemplo, pelo Estado e setores empresariais, sem a participação das famílias do público-alvo? Parece que, se a esfera pública afasta a participação das classes populares do processo de deliberação das políticas sociais, então esta esfera pública não seria tão pública assim, como exige Hannah Arendt. A autora argumenta que a questão da esfera pública está colocada na possibilidade de atores plurais fazerem política juntos, isto é, de construírem um mundo comum. Por uma lado, Habermas fala de “espaços públicos burgueses” e “espaços públicos plebeus”, indicando que esfera pública não exige a pluralidade de atores localizados em classes sociais distintas. A literatura sobre espaços públicos é complexa. No entanto, do ponto de vista analítico, creio ser pertinente chamar de esfera pública todos os espaços onde há reuniões, fóruns de discussões e etc, mesmo que sejam freqüentados, além do Estado, unicamente pelas elites locais. Quando as esferas públicas não pressupõem a participação dos setores populares, opto por esclarecer esta fragilidade.

³ Luta de classes entendida conforme sentido atribuído por Gramsci.

comunidade é reconhecida como interlocutora legítima no processo de formulação de políticas. Parte da política é deliberada por técnicos e especialistas da área, mas a comunidade também delibera no decorrer do programa, discutindo seus problemas e demandas específicas, fornecendo informações sobre o cotidiano e a realidade local e decidindo, ou não, sobre a viabilidade do programa. A deliberação pode ser entendida como um processo contínuo que não se encerra no desenho da política, mas que pode ser constantemente elaborada a partir de canais de mobilização popular no interior do próprio programa.

A título de exemplo, algumas ONGs que atuam na área do meio ambiente têm desenvolvido ferramentas para estreitar os canais de mobilização popular. No Acre, o Projeto Arboreto⁴ utilizava métodos participativos com o objetivo de incentivar a participação da comunidade na co-responsabilidade e resolução dos problemas locais. A primeira etapa é um diagnóstico participativo, no qual a equipe de técnicos da ONG utiliza ferramentas como entrevistas semi-estruturadas, observação participante e mapas mentais; buscando identificar potencialidades e os problemas da comunidade. São organizados espaços de discussão nos quais os problemas comuns são debatidos. Posteriormente, os dados coletados são organizados e devolvidos à comunidade, através de encontros que se constituem em espaços públicos incrementados com dramatização e contação de histórias. Nesses encontros são lançadas dinâmicas e perguntas de estímulos, que permitem discutir os principais problemas enfrentados pela comunidade. A comunidade elenca os problemas prioritários e discute possíveis soluções. Em seguida os problemas são separados de acordo com a área de atuação da ONG, que esclarece as áreas em que o Arboreto pode atuar e àquelas onde será necessária a participação de outros atores. Os técnicos, que também são pesquisadores, se baseiam:

“Na hipótese de que os índios possuem uma forma própria de compreender, analisar e atuar sobre o ambiente em que vivem, fruto da experiência cotidiana (...) Neste enfoque, os técnicos exercem o papel de catalisadores do processo e da organização do conhecimento, identificando os saberes e as práticas que os próprios índios possuem e realizam,

⁴ O Projeto Arboreto, em parceria com a Universidade Federal do Acre e o Parque Zoobotânico, desenvolve trabalhos de agro-ecologia e preservação de mata nativa junto às comunidades indígenas da Amazônia.

evidenciando-as através de perguntas de estímulo, e da interpretação e análise conjunta dos fenômenos observados (Rodrigues *et. alli*).

A construção efetiva e ampla da democracia está relacionada à normatização das instituições políticas do Estado e às mudanças nas relações sociais em seu conjunto, com a criação de novos valores e relações no tecido social. A construção da sociedade civil, a reconstituição de espaços de convivência pública e a renovação da gestão pública fazem com que a política possa se realizar enquanto projeto ético. As conseqüências do encontro entre ética e política, estão na transformação das práticas no interior do Estado, no questionamento do autoritarismo social e na reinvenção dos padrões de relacionamento entre Estado e sociedade civil.

As relações entre cultura e política são fundamentais para pensarmos o conceito de “democracia ampliada”, principalmente no que diz respeito às relações entre sociedade civil e Estado em direção a uma sociedade verdadeiramente democrática. O reconhecimento dos indivíduos como cidadãos portadores de direitos nas relações sociais necessita não apenas de transformações econômicas e políticas, mas de uma reforma intelectual e moral, nos termos de Gramsci (Dagnino 1994).

Se, por um lado, os movimentos sociais pressionaram o Estado para a elaboração de mudanças políticas que foram legisladas na Constituição de 1988, por outro, uma nova institucionalidade da gestão pública democrática dependeria ainda de uma mudança cultural. A nova institucionalidade das políticas públicas traz consigo a dimensão fundamental da participação da sociedade, entendida enquanto garantia de direitos e aprofundamento da cidadania ativa. A noção da cidadania ativa remete ao reconhecimento do cidadão para além do direito do voto, incluindo a participação nos espaços públicos.

O papel da “cidadania ativa” traria uma importante (re) significação para a dimensão da cultura, através da construção de novas identidades e do fortalecimento dos laços sociais, criados a partir da construção de novos canais de sociabilidade (Durham, 1984). Segundo Vera Telles (1994), a ausência do sentimento de “pertencer” torna precária a identificação de indivíduos na cena pública, sendo indicativo da necessidade da constituição de novos espaços e de uma linguagem comum a todos. O

desafio da cidadania para o público juvenil está colocado numa questão central, lançada pela autora:

“Como é possível que homens e mulheres se reconheçam como cidadãos se não encontram espaços, signos ou discursos que os nomeiam e os constituam como tais? Não deveria, portanto, nos espantar o aumento da criminalidade e da delinquência juvenil (...)?” (Telles, 1994b:45).

A cidadania, neste sentido, afirma uma estratégia política na medida que expressa interesses, desejos e aspirações de parcelas da sociedade. Nas reflexões teóricas de Evelina Dagnino sobre o conceito:

“(...) a noção de cidadania organiza uma estratégia de construção democrática, de transformação social, que afirma o nexo constitutivo entre as dimensões da cultura e da política. Incorporando características da sociedade contemporânea, como o papel das subjetividades, a emergência de sujeitos sociais de novo tipo e de direitos de novo tipo, a ampliação do espaço da política (...) [a cidadania] é uma estratégia que reconhece e enfatiza o caráter intrínseco e constitutivo da transformação cultural para a construção democrática. Nesse sentido, a construção da cidadania aponta para a construção e difusão de uma cultura democrática” (Dagnino, 1994b: 104).

A questão da participação popular nos espaços públicos está diretamente associada à questão da cidadania. Muitos autores têm enfatizado esta questão. Eder Sader, por exemplo, nos fornece uma descrição rica sobre como indivíduos, antes atomizados em suas vidas privadas, acabam identificando-se como sujeitos de direitos, a partir do momento que se organizam coletivamente. A dimensão fundamental sublinhada por Sader é que estes sujeitos passam a ter “uma identidade própria, progressivamente conquistada, com a

consciência de ter uma história semelhante e esperanças comuns”, um “projeto de futuro elaborado” (Sader, 1987:23-27).

Como parte de uma debilidade em relação à efetivação dos direitos e ao enraizamento da cidadania nas práticas sociais, sociólogos e antropólogos têm chamado atenção para o fato de que as políticas tradicionais na área da infância e juventude não têm incorporado os núcleos familiares como “sujeitos de direitos”, ou seja, como cidadãos capazes de atuarem de forma participativa na esfera pública, tendo voz neste processo. Esta debilidade tem resultado em programas nos quais as regras e normas de conduta dos agentes institucionais contrastam com os modos de ser e de estar da “clientela” (Adorno, 1993). Distantes das bases representadas, agentes institucionais desconheciam o mundo sócio-cultural das crianças e adolescentes, desqualificando seus vínculos de sociabilidade devido à crença na suposta inclinação deste público por padrões de organização desintegradores, perversos, portanto, à formação da personalidade e do caráter social do cidadão “sujeito de direitos”. O resultado deste contraste reside no insucesso dessas organizações em fazer prevalecer seus objetivos discursivos, o que as limita a produzir “sujeitos dependentes e tutelados” (Adorno, 1993:184).

A desigualdade econômica também vem sendo apontada como fator importante no agravamento de problemas sociais e na distribuição do poder, nos quais o autoritarismo social⁵ se transforma freqüentemente em violência (Dagnino, 1994). No caso de crianças e adolescentes residentes nas periferias urbanas, a participação no mundo do crime fornece enriquecimento rápido, garantindo-lhes bens materiais e simbólicos culturalmente valorizados na sociedade industrial (Zaluar, 1994).

Neste campo de problemas algumas perguntas são evidentes: como tem se desenvolvido a participação da sociedade civil nas políticas públicas? Como sociedade civil e Estado têm se relacionado? Como ocorre a partilha do poder entre os diversos atores participantes? Os movimentos sociais e núcleos familiares têm sido reconhecidos como

⁵ De acordo com Dagnino, o autoritarismo social “se expressa num sistema de classificações que estabelece diferentes categorias de pessoas, dispostas nos seus respectivos lugares na sociedade. Assim, o autoritarismo social engendra formas de sociabilidade e uma cultura autoritária de exclusão que subjaz ao conjunto das práticas sociais e reproduzem a desigualdade nas relações sociais em todos os níveis” (Dagnino, 1994:104).

interlocutores portadores de interesses válidos e demandas legítimas? Quais são os atores propositivos?

No que diz respeito à participação, nosso argumento é que as políticas públicas da área da infância e da adolescência têm incorporado a sociedade civil nos espaços de formulação de programas sociais. Desta perspectiva, tanto Estado como sociedade civil estariam se adequando às diretrizes do ECA e da descentralização municipal, uma vez que os novos arranjos institucionais têm demonstrado a participação de atores plurais – o que significa reconhecer um passo fundamental na redefinição das relações entre Estado e sociedade civil. Por outro lado, a participação efetiva e direta da sociedade civil - entendida enquanto “eixo de identificação” de atores sociais que se organizam, tornando públicas suas carências e demandas comuns, tem acontecido com paradoxos e debilidades, configurando prejuízos à constituição de espaços públicos democráticos.

_____*____

No Capítulo I, é explicitado o cenário democrático pós-88, que privilegia mecanismos político administrativos como a descentralização municipal e a participação da sociedade civil nos assuntos públicos. O cenário aponta a possibilidade de garantir, ao mesmo tempo, a democracia institucional e social. No campo específico da infância, descrevemos a mobilização de atores plurais em torno da discussão e implementação do ECA, indicando que a área da infância é um campo de disputas e conflitos de naturezas diversas. Terminamos o capítulo resgatando as tramas histórico-institucionais do governo do Estado de São Paulo, quando o governo, inserido no contexto democrático, desenvolveu modelos de políticas que foram incorporados pelas prefeituras municipais no interior do Estado. A transferência deste modelo para as cidades do interior insere-se nas metas de descentralização política, no contexto da crise fiscal, no desenvolvimento de “políticas participativas” que resultassem no afastamento das possibilidades de uma atuação dos movimentos sociais.

O Capítulo II diz respeito ao desenvolvimento e método da pesquisa. É o momento de indicar a pluralidade dos atores que participam das políticas sociais na área da infância e da adolescência. Também explicitamos as categorias de análise construídas

para analisar os programas: diversidade dos atores, graus de participação e partilha do poder. Tais categorias acompanham os capítulos posteriores.

O Capítulo III é totalmente dedicado à descrição dos programas. Ao final, apresenta-se uma sistematização de todos os programas descritos, atores participantes e os graus de participação. O capítulo constitui um mapa da participação da sociedade civil nos programas em análise.

No Capítulo IV, comparamos a participação do conjunto dos atores, destacando as características relevantes encontradas nos programas. Ou seja, a participação da ONG no programa *x* será comparada com a participação da ONG no programa *y* e, assim, será feito para os demais conjuntos de atores. A intenção é buscar diferenças e regularidades nos tipos de participação.

CAPÍTULO I
O CENÁRIO DEMOCRÁTICO
A EMERGÊNCIA DO ECA E O ESTATUTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA
ÁREA DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA.

1. Democracia, Descentralização e Participação.

Após a vigência do regime militar e autoritário, a chamada “transição democrática” envolveu ampla participação dos movimentos populares através da representação de atores coletivos que faziam, desde meados dos anos 70, contraponto ao poder centralizado do Estado. A legalização do novo regime político convergiu para mudanças substanciais, entre elas a ampliação dos direitos sociais e políticos, o desbloqueio de comunicação entre sociedade civil e Estado, o reconhecimento das liberdades civis e públicas, maior transparência e participação social nas decisões e procedimentos políticos. As reivindicações que antecederam o período ganharam foros de direito, tais como direito ao trabalho, à auto-organização, à saúde, à educação, à terra e os direitos da criança e adolescente.

Na área da infância e adolescência várias mudanças foram processadas no campo da ampliação de direitos e na agenda política administrativa.

A ampliação dos direitos políticos foi uma importante conquista dos movimentos sociais que reivindicavam, desde os anos 70, uma *participação propositiva* no campo político, em contraposição às práticas excludentes que marcaram a centralização do poder político no período do Regime Militar. Esta capacidade propositiva está relacionada ao “novo cenário associativo” que marcou a década de 90.

Nos anos 70 e 80, os movimentos sociais imprimiram uma atuação combativa no cenário nacional, pretendendo firmar, por um lado, posições de autonomia e distanciamento em relação ao Estado e partidos políticos e, por outro lado, de proximidade com os setores

populares, reforçando a identidade de movimentos específicos. Já nos anos 90, esse cenário associativo mudou. Tratou-se de reconhecer a importância da negociação entre uma pluralidade de atores - Estado, partidos políticos e atores da sociedade civil -; de constituir parcerias para a formulação de programas específicos; de investir na institucionalização e profissionalização dos movimentos sociais e das ONGs, na tentativa de otimizar recursos materiais e humanos e contribuir para a eficácia dos programas sociais. Portanto, tratou-se de assumir, na prática, que a negociação pressupõe discussão, disputa e conflito porque está imersa num espaço de interesses e demandas plurais. (Grupo de Estudos da construção Democrática, 1999: 25-26).

No campo político-administrativo a descentralização resultou nas Leis Orgânicas Municipais, conferindo ao poder municipal a responsabilidade de legislar suas próprias leis e políticas de interesse local. A descentralização foi iniciada no Brasil em 1988, com a nova Constituição, e ganhou sentido com fim da centralização de financiamentos e planejamentos de políticas que colocava o poder local na condição de dependência da União (Draibe e Henrique, 1988).

Por um lado, o momento político indicou a mobilização intensa de setores da sociedade civil que vinham reivindicando a participação nos assuntos públicos. Por outro lado, o Estado deparou-se com uma crise fiscal aguda que apontou a necessidade de diminuir os gastos públicos da União e de transferir as políticas federais para os níveis estaduais e municipais de governo.

Esperava-se que este cenário plural fortalecesse os laços do associativismo através: a) de uma maior disponibilidade dos atores da sociedade civil negociarem com o Estado; b) da ampliação das temáticas abordadas pela sociedade civil e número de atores; c) da manifestação da pluralidade de intenções e demandas existentes no interior da sociedade civil (Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática, 1999).

Na área das políticas para infância e adolescência, constatou-se que as relações entre atores plurais e diversificados têm sido marcadas por conflitos e disputas por interesses diversos, geralmente associados aos constrangimentos de natureza institucional e ideológica. A pluralidade das intenções, no que se refere às políticas participativas nesta

área específica da assistência social, pode ser sentida nos diversos significados atribuídos às palavras “parceria”, “cidadania” e “direitos”.

Tanto a mobilização de setores da sociedade civil como a descentralização político-administrativa foram entendidas como elementos que poderiam fortalecer o cenário associativo, o que possibilitaria o fortalecimento da democracia no plano institucional e social (Jacobi, 1990b). O cenário democrático e/ou associativo possibilitou um quadro rico para a construção de políticas públicas no final dos anos 80 e início dos 90. A partir de então um novo arranjo institucional foi enfatizado, privilegiando as parcerias estabelecidas entre sociedade civil e Estado - as denominadas *políticas participativas*.

Como argumenta Arretche, um conjunto de novos atores tem atuado no cenário democrático “reduzindo o poder de comando anteriormente exercido pelo Executivo federal” nos tempos de ditadura militar” (1996: 53). No plano municipal, especialmente, tem ocorrido a chamada “novidades vindas de baixo” – o que significa, segundo a autora, a capacidade de articulação de diversos atores (prefeitos, parlamentares, sindicatos, movimentos sociais, empresários, entre outros) em torno de políticas desenvolvidos no plano local, independentes ou não da aprovação de planos federais. Os programas são aprovados no âmbito municipal, sendo que os processos de deliberação de políticas estão muito mais vinculados ao poder de decisão dos atores locais ou estaduais e muito menos vinculados a programas deliberados na esfera federal de governo.

Esta consideração é importante na medida em que o processo transição do autoritarismo para a democracia possibilitou arranjos institucionais mais plurais, que implicaram na participação de uma diversidade de atores sociais na condução dos assuntos públicos. Entre os novos compromissos estava a capacidade de atores regionais e locais articularem forças, tendo em vista os problemas específicos de cada localidade.

Contudo, a relação entre descentralização e a diversidade de atores locais na condução de políticas públicas não significa, necessariamente, participação. Castro (1991) e Jacobi (1990b) indicam que descentralizar pode significar muitas coisas, mas não significa, inevitavelmente, uma maior participação dos cidadãos nos espaços decisórios. Apesar dessa consideração, a literatura tem apontado que a descentralização pode converter-se num

mecanismo capaz de incluir setores populares nos espaços de formulação das políticas públicas. Esta posição é defendida por Jacobi, segundo o qual:

“Pensar a descentralização municipal somente como uma solução de caráter político-administrativo de democratização do Estado é reduzir a dimensão do processo. Outras variáveis jogam um papel significativo, notadamente as de caráter sócio-cultural, onde se destacam o potencial de consolidação de novos setores econômicos e sociais e a formulação de alternativas renovadoras de relacionamento estado/sociedade, baseadas num incremento da participação dos cidadãos.”⁶ (Jacobi, 1990b:47)

É neste contexto que, frente ao problema social e aos novos mecanismos políticos, prefeituras municipais e sociedade civil têm se inclinado à promoção de políticas sociais na área da infância e da adolescência. Estas questões têm modificado as ações e discursos dos gestores municipais, sobretudo no que diz respeito à necessidade de incorporar uma multiplicidade de atores nos assuntos de interesse público.

A necessidade de incorporar novos atores no cenário político tornou-se central para os modelos de políticas públicas que foram sendo desenhados, no âmbito do Estado, desde a transição do autoritarismo para a democracia (digo, no âmbito do Estado porque diretrizes como transparência e participação popular na definição de políticas públicas já vinham sendo reivindicadas por movimentos sociais desde a década de 70). Significa também, como aponta Spink, que “os municípios, por uma variedade de razões – sejam estas positivas ou negativas – estão cada vez mais ativos na promoção de serviços necessários para a vida diária e a dignidade de seus moradores e suas comunidades” (2001:13).

A despeito dos argumentos para o bem - dos quais o de Spink faz parte - ou dos argumentos para o mal (que tendem a ver nas diretrizes neoliberais e no processo de encolhimento do Estado na área social o grande motor do processo de participação e descentralização), ganha força, dentro de alguns setores estatais, a idéia de que a

⁶ Jacobi é inspirado por trabalhos como o do espanhol Jordi Borja, para quem a descentralização é vista como espaço político-institucional no qual se expressam a representação, a aliança, o confronto e a disputa de interesses, forças e organizações sociais. (Jacobi, 1991:45)

descentralização não só é desejável e necessária para a sobrevivência financeira do Estado, como também é fundamental para ampliar o espaço da política, fortalecendo a democracia e a participação a partir da inclusão da população na discussão e deliberação de políticas públicas locais.

A descentralização acabou por transformar o município num ator fundamental para busca de parcerias, a partir de uma série de atribuições legais que lhe foram conferidas. Spink chega a dizer que “a liderança está com os municípios”, enfatizando que os gestores municipais são atores responsáveis pela busca de soluções práticas para os problemas diários e que devem criar vínculos de trabalho com outras organizações. Isto é, são responsáveis, ao mesmo tempo, pela busca de novos parceiros e pela incorporação de organizações e atores da sociedade civil.

As políticas participativas têm crescido consideravelmente desde a década de 90, como aponta o trabalho de Spink sobre a análise dos programas que compõem o banco de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania, coletados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP). Mas a questão que nos interessa vai além de diagnosticar que a sociedade civil tem ampliado a sua participação na condução dos assuntos de interesse público. A questão fundamental diz respeito às articulações do poder local na perspectiva democrática e participativa, ou seja, à participação da população nos espaços públicos de formulação de políticas locais.

Estas articulações, que nada mais são que a atuação do poder local, colocam a sociedade civil na posição de interlocutora fundamental com o município, para a promoção de políticas sociais destinadas a crianças e adolescentes. Esta posição é defendida, por exemplo, por Luiza Erundina, ex-prefeita da cidade de São Paulo, para quem:

“(...) é na instância municipal de governo que se coloca a possibilidade do exercício do poder local que, no entanto, é mais amplo do que o poder municipal. O poder municipal é a instância institucional de governo, ou seja, é a expressão na esfera local do poder do Estado. Administração municipal e poder local se completam e coexistem, mas não são a mesma coisa. Portanto, ao falar de participação, é necessário ter presente a relação Estado e sociedade civil, elementos presentes nesta proposta”. (1996:11)

O que está em jogo nesta relação é o tipo de participação desempenhada por cada um destes atores: seus papéis específicos e o quanto compartilham padrões democráticos nos espaços de formulação de políticas públicas – desde a deliberação até a gestão dos programas sociais. Entendemos que os padrões que marcam o campo das políticas participativas podem imprimir disputas pelo significado de práticas políticas culturais já cristalizadas, ao incorporar novos atores e novos temas na gramática social (Avritzer, 2002). Contudo, não podemos deixar de considerar que as dificuldades para a consolidação de um projeto político democrático e participativo está no enraizamento de relações sociais construídas com base na subserviência, bem como no clientelismo, mandonismo e favor aos “amigos” e “aliados” - características presentes nas análises do poder local no Brasil (Leal, 1975).

As políticas participativas estão inseridas, portanto, num cenário complexo onde Estado e sociedade civil se misturam e se inter-relacionam num campo de conflitos, disputas e negociações para a resolução dos problemas da infância⁷. Nesta área as relações sempre foram complexas. A emergência do ECA e as políticas processadas pelo governo do Estado de São Paulo ilustram esse cenário.

2. A Emergência do ECA e Seus Desdobramentos⁸

A articulação de atores envolvidos na discussão e elaboração do ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), esteve inserida no contexto da democratização e descentralização de políticas sociais. A mobilização em torno do estatuto foi marcada por um ambiente de pluralismo político, que envolveu uma diversidade de atores - todos mobilizados em defesa de uma renovação legal no campo da infância.

⁷ A relevância social do envolvimento entre sociedade civil e Estado na área da infância está colocada no cenário contemporâneo problemático, onde crianças e adolescentes tornam-se cada vez mais vulneráveis a situações de “risco social e pessoal” - comportamentos sociais como brigas de turmas, violência física com uso de armas brancas, consumo de drogas, bem como a relação entre práticas violentas e criminalidade constituídas, por exemplo, pelo narcotráfico. Esta situação tem crescido nos últimos anos, inclusive nos municípios de pequeno e médio porte, o que tem pressionado o poder público e a sociedade civil para o estabelecimento de ações relacionadas ao desenvolvimento de políticas nesta área da assistência social.

⁸ Este tópico é inteiramente baseado na pesquisa de Cátia Silva (1994). A pesquisa contribui com descrições e análises ricas sobre a emergência do ECA, a implantação dos Conselhos Tutelares na cidade de São Paulo, bem como os conflitos e negociações travadas entre uma diversidade de atores.

Entre 1988 e 1990, sob os ares da esperança democratizante e das conquistas efetivas de ampliação dos canais de participação na gestão pública, um amplo conjunto de representantes da sociedade civil - ONGs, entidades de defesa da ética, agentes de formação de opinião pública e autoridades incumbidas de formular programas de atendimento à infância pobre no Brasil - mobilizaram-se para a regulamentação do que viria a ser o ECA.

A garantia dos direitos da Criança e do Adolescente foi assegurada em lei federal de 1990, que conferiu uma nova referência para as políticas de atendimento na área da infância e adolescência. O estatuto é inspirado na Carta Maior de 1988, que no artigo 227 esclarece ser “dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito 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”. O ECA assume, ainda, a necessidade da participação de diferentes atores na condução de políticas públicas de interesse comum.

O ECA substituiu legislações anteriores sobre a infância. O primeiro Código de Menores foi criado em 1927 quando foi introduzida a categoria “menor”, utilizada pela legislação até fins de 1970. O segundo Código de Menores é de 1979. Nos anos 40, foi criado o Departamento Nacional da Criança e do Serviço de Assistência ao Menor (SAM), orientados à “recuperação dos menores”. Na década de 60, já no período da Ditadura Militar, o Estado criou a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (Funabem), que pretendia inaugurar um modelo de atendimento alternativo ao SAM. No entanto, segundo Gregori e Silva, as políticas desenvolvidas funcionavam como mini-prisões (Cf. Gregori e Silva, 2000:11).

A emergência do ECA foi marcada por uma série de mobilizações. Em 1985, foi criada a Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Em 1986, a Carta de Brasília reivindicou a adoção de um direito constitucional para crianças e adolescentes. No mesmo ano, vários ministérios – Ministério da Educação, Ministério da Previdência, Ministério da Assistência Social, Ministério da Justiça e Ministério do Trabalho e Planejamento – se mobilizaram em torno da Comissão Nacional Criança e Constituinte para

organizar áreas temáticas da Constituição. A Unicef e o Ministério da Educação firmaram um acordo de Cooperação Técnica, que previa o acompanhamento dos trabalhos por parte do organismo internacional. Por parte do governo, diversos dirigentes se encontraram no Fórum Nacional de Dirigentes Estaduais de Políticas Públicas para Crianças e articularam forças para obter apoio de governadores, deputados estaduais e federais e senadores. Vários partidos políticos articularam a aprovação do ECA no Congresso Nacional, através da Frente Parlamentar pelos Direitos da Criança.

Antes da Constituição, juristas cuidaram da legislação complementar dos direitos da criança e do adolescente. Constataram que a “situação irregular” defendida pelo Código de Menores – no qual o direito tutelar só era aplicado aos “menores” infratores ou abandonados - deveria dar lugar à “doutrina da proteção integral”, de responsabilidade da família, da sociedade e do Estado.

A mobilização da sociedade civil não foi menos importante para a elaboração da lei. Em 1996, a Assembléia Constituinte recebeu um abaixo-assinado com reivindicações de 1,2 milhões de crianças, organizado por movimentos e entidades sociais. Ocorreram duas emendas de iniciativa popular – Criança e Constituinte e Criança – Prioridade Nacional. O resultado dos trabalhos convergiu para a elaboração dos artigos 227 e 204 da Constituição Federal. Uma pluralidade de atores reuniu-se - MNMMR, Pastoral do Menor e CNBB, Frente Nacional dos Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Articulação Nacional dos Centros de Defesa dos Direitos, Coordenação dos Núcleos de Estudo das Universidades, Associação Brasileira de Proteção da Infância e Adolescência e OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) - retomando as discussões em torno do ECA no Fórum Nacional de Entidades Não Governamentais de Defesa da Criança e do Adolescente.

A Comissão de Redação foi composta por seguimentos diversificados: deputados, promotores, desembargadores, representantes de entidades sociais, igrejas e movimentos sociais, realizaram vários encontros e discutiram propostas.

Em 16 de Julho de 1990, o ECA foi aprovado por unanimidade pelos líderes da Câmara e Senado e foi sancionado pelo então presidente Fernando Collor de Melo. O passo seguinte foi a realização do Pacto pela Infância, em 1991, que contou com representantes do Estado e sociedade civil: empresários, setores da igreja, advogados,

sindicatos, etc, para a implantação do estatuto. A partir desse momento as controvérsias em torno do ECA mostraram-se acirradas.

Não houve consenso entre os atores sobre o estatuto. O Poder Judiciário ressentiu-se porque os juizes tiveram seus poderes limitados. Antes, com o Código de Menores, o Sistema de Justiça era o ator central na decisão sobre o futuro da criança. O juiz decidia sobre o atendimento que julgava adequado, baseando-se nos relatórios e nos procedimentos policiais. Com a vigência da lei, tais poderes ficaram sob responsabilidade dos CTCAs (Conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente), que passariam a deliberar e fiscalizar as políticas públicas na área da infância. Além disso, houve mudança na estrutura do Poder Judiciário, sendo criadas varas especializadas para otimizar os processos referentes à infância e juventude.

Os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares são instituições paritárias, nas quais atuam representantes da sociedade civil e do Estado, eleitos por voto popular não obrigatório. Trata-se de espaços públicos criados na fase de transição do autoritarismo para a democracia que emergiram de uma ampla mobilização de segmentos pró-cidadania, o que representou um significativo avanço no campo dos direitos individuais e coletivos. A existência dos conselhos significou um canal importante de controle e participação democrática da sociedade civil nas políticas destinadas à infância e adolescência. Os conselhos permitiram a participação da sociedade civil na elaboração das políticas e fiscalização dos órgãos de atendimento:

“Aos Conselhos Municipais, cabe a criação e manutenção de programas específicos, a manutenção de um fundo municipal com recursos públicos e privados, a inscrição de entidades governamentais e não governamentais e o registro de entidades não governamentais. O Conselho Tutelar (...) abrange uma região específica do município, sendo definido pelo ECA como órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente’ (art.131) (...) aplica medidas de proteção a crianças e adolescentes; aconselha os pais ou responsáveis; requisita serviço públicos - como vagas em escolas, creches, hospitais; assessora o Poder Executivo

local na elaboração de proposta orçamentária para programas de atendimento” (Silva, 1994: 15 -16).

Outro ponto importante, também jurídico, foi a controvérsia sobre a inimputabilidade dos menores de 18 anos. Além da categoria criança, que passou a designar o cidadão de 0 a 12 anos, e adolescente, dos 12 aos 18, a lei prevê que os casos de internação sejam aplicados unicamente para adolescentes, que têm o direito de serem defendidos por um advogado. “A internação pode ocorrer apenas em casos de violência e ameaça à pessoa, desde que o juiz autorize em sentença e desde que dure no máximo três anos. Os adolescentes só podem ser presos em flagrante ou por ordem judicial e até a promulgação da sentença, a prisão não deve ultrapassar 45 dias.” (Silva, 1994: 15).

Logo após a vigência da lei, a secretária Alda Marco Antônio, da Secretaria Estadual do Menor (SEM) autorizou a liberação de cerca de 38% das crianças internadas nas unidades da FEBEM de São Paulo (deste total – 2.047 -, 90% haviam sido internadas sob acusação de infração e 10% por carência). A ação provocou reações diversas. Entidades como a Advocacia da Criança, Núcleo de Estudos da Violência da USP e MNMMR pediam cautela na desinternação. Delegados de polícia e deputados, como Afanásio Jazadji, vinculavam o aumento das estatísticas criminais à conexão de “menores” com o crime organizado, considerando que o ECA impediria ações policiais no desmonte de quadrilhas. Inseridos ideologicamente nesta última posição, estava também o advogado e o governador Luis Antônio Fleury Filho – antes secretário da Segurança Pública na gestão de Orestes Quércia – e outros que argumentavam que os adolescentes teriam total consciência e controle de suas ações. Os defensores do ECA argumentavam, dizendo que o direito do adolescente infrator era o mesmo do adulto infrator – prisão em flagrante, ordem judicial para prisão e nomeação de um advogado de defesa.

Uma parte da população também passou a ver o ECA com ressalvas. Os direitos da criança e do adolescente foram entendidos por muitos como “privilégios de bandidos” (Caldeira 1991 e 2001). Havia um pânico disseminado que contrariava as inovações do ECA; em grande parte por conta das rebeliões ocorridas na FEBEM.

O caso da unidade do Tatuapé foi emblemático. Por um lado, funcionários eram sistematicamente denunciados por práticas de espancamento e maus tratos, enquanto as práticas violentas também eram acionadas pelos internos. Diante de um modelo de punição e violência jamais visto na história da instituição, internos decapitavam outros internos, ateavam fogo nos que ainda agonizavam e jogavam os corpos do telhado para o chão. Os que assistiam ao massacre, de fora dos muros, eram tomados por sentimentos ambíguos, ora se sensibilizavam com a dor e desespero das mães, ora demonstravam sentimentos de medo e insegurança, clamando por maior punição. Outros, principalmente jornalistas, exigiam práticas político-culturais que levassem em conta a realidade e o universo de crianças e adolescentes, na esperança da reinserção destes sujeitos à sociedade. Tanto na visão das mães - algumas delas organizadas na defesa dos direitos de seus filhos⁹ - quanto na visão de alguns jornalistas, a questão da legitimidade dos direitos estava colocada, enquanto que para outros jornalistas e funcionários do Estado (sobretudo agentes da FEBEM e policiais) o caráter marginal e agressor dos internos justificava ações repressivas por parte do Estado.

Neste contexto de controvérsias acirradas, inicia-se a implementação dos conselhos recomendados pelo ECA. A implantação dos CTCAs ocorreu com conflitos entre as diversas instituições - parte do poder público, profissionais dos equipamentos, conselheiros e a própria população.

Em 1992, os CMDCA's foram implementados na cidade de São Paulo. Logo após, houve a implementação dos CTCA's. No interior dos CTCAs uma das questões disputadas era saber quais seriam os atores legítimos para falar em nome da criança¹⁰. As disputas mais acirradas aconteceram entre os militantes dos movimentos sociais que haviam lutado por creches, escolas, saneamento básico e os funcionários de equipamentos sociais (creches, centros de juventude, escolas). Os militantes que vieram dos movimentos sociais - antes resistentes à participação nos espaços institucionais - encontram na lei uma maneira

⁹ No período das rebeliões da FEBEM, Conceição Paganela fundou a AMAR - Associação de Mães e Amigos de Crianças e Adolescentes em Risco, que atua na luta contra ações arbitrárias e ilegais desenvolvidas por funcionários da FEBEM. Dona Conceição é mãe de Cássio, usuário de *crack*, que foi preso e estava internado na unidade do Tatuapé na época da rebelião. (Revista Caros Amigos, ano V, nº60/ Março de 2002)

¹⁰ Vale ressaltar que os conflitos e disputas criados na implantação dos CTCAs e descritos por Cátia Silva (1994), se referem exclusivamente à cidade de São Paulo. Contudo é válido entender que este quadro também pode ser pensado como referência para a implementação dos CTCA's no interior do estado paulista.

de fazer valer os direitos conquistados e sentiam-se representantes legítimos, pautando-se pela experiência e comprometimento na luta. Por outro lado, alguns funcionários dos equipamentos não viam na luta por saneamento básico, por exemplo, um histórico legítimo para o trabalho com crianças e adolescentes. Também havia disputa entre os atores destacados e outros atores provenientes de Associações Comerciais e Clubes de Serviço (Rotary Clube, Lions Clube etc).

A questão dos critérios da participação tornou-se um conflito importante. Dentro de um contexto democrático e de pluralismo político algumas perguntas haviam de ser respondidas. Quais seriam os critérios utilizados para a aceitação da candidatura dos conselheiros? A população seria envolvida na campanha da candidatura, sendo informada para a votação? Quais os atores legítimos para falarem em nome da criança? Todas essas questões eram complicadas.

As eleições dos conselheiros foram logo após as eleições municipais e a equipe da então prefeita, Luíza Erundina, decidiu implementar os CTCAs o mais rápido possível, antes da posse do prefeito eleito, Paulo Maluf. Temia-se que, com a posse do prefeito, os CTCAs estivessem ameaçados. A rapidez do processo impediu uma campanha bem feita, que informasse a população sobre o perfil dos conselheiros. Como resultado o quorum da votação foi muito baixo. Assim, “se o desejo era transformar a eleição dos Conselhos Tutelares numa campanha de divulgação do ECA, o intento fracassou porque a população não foi atingida” (Silva, 1944:51)

Na gestão de Paulo Maluf, os CTCAs enfrentavam dificuldades para o funcionamento. Em muitas regiões não havia sede para os CTCAs, faltava materiais de consumo básicos e recursos financeiros. A implementação dos CTCAs foi lenta e com desacordos entre os conselheiros e entre estes e a prefeitura da cidade de São Paulo.

No interior destes espaços os representantes deveriam falar em nome dos interesses da infância, mas os representantes também tinham interesses específicos. Os grupos vinculados aos movimentos sociais foram vistos como os últimos resquícios da administração petista, o que provocou conflitos e disputas internas - no interior nos próprios CTCAs - e externa, com a prefeitura. Havia dificuldades para a consolidação de uma autoridade pública capaz de representar os direitos de crianças e adolescentes.

A confusão era grande porque os conselheiros utilizavam a mesma linguagem, falavam de “direitos”, de “cidadania”, de “democracia”, mas, de fato, as interpretações sobre o ECA eram distintas. A ideologia e os procedimentos para as políticas eram muito divergentes. Estas diferentes opiniões diziam respeito à experiência e formações dos conselheiros em trabalhos anteriores – fazendo com que muitos entendessem que suas funções no conselho eram uma continuidade das atividades exercidas anteriormente.

As controvérsias também diziam respeito à experiência vivida no interior dos conselhos. Havia conflitos quanto aos aspectos técnicos e burocráticos do trabalho, com cada ator defendendo seus interesses frente aos outros conselheiros e à administração pública.

Entre os diversos CTCAs atuantes na cidade de São Paulo havia pelo menos três concepções entre os conselheiros, sobre as funções que deveriam ser desempenhadas por eles: a) que os CTCAs deveriam encaminhar crianças e adolescentes para os equipamentos existentes (creches, escolas, abrigos, etc); b) que deveriam participar da fiscalização de políticas sociais e subsidiar o Conselho Municipal na elaboração de programas e políticas específicos e; c) que deveriam conhecer a realidade local, através do contato com comunitários e equipamentos sociais, e sugerir propostas ao Conselho Municipal. Não havia consenso sobre as funções dos CTCAs, mas havia muitas críticas quanto ao papel de “atendimento de pronto-socorro” (o papel de encaminhar crianças aos equipamentos) e ao excesso de burocracia. Com tantos desacordos, houve a necessidade de buscar uma homogeneização no padrão de atendimento, o que só acontece em 1993.

Alguns conselheiros desconheciam leis, tramites jurídicos e burocráticos e noções de atendimento ao público, necessários para o atendimento. No entanto, os conflitos, na visão de muitos, estavam centrados no acesso aos recursos financeiros para pagamento de salários e recursos materiais para o funcionamento das atividades - que deveriam ser disponibilizados pela prefeitura¹¹. Enquanto os conselheiros desentendiam-se entre si e com a prefeitura, a questão da legitimidade dos CTCAs também estava colocada a outras esferas, como o poder judiciário e a própria população. Havia queixas sobre os procedimentos adotados e os conselhos não eram totalmente legitimados.

Um ponto importante é que os CTCAs da cidade de São Paulo tornaram-se parceiros de outras instituições que atuavam na área da infância, através da função de requisição de serviços – vagas em escolas, creches, abrigos, hospitais, etc. Mas o poder público renegava seu poder de fiscalização. A resistência estava na não aceitação dos direitos de crianças e adolescentes, por parte de alguns membros do judiciário e funcionários dos equipamentos. A população se comportava da mesma maneira, legitimando os conselhos quando seus problemas eram resolvidos, mas sem legitimar os novos direitos.

A participação da sociedade civil via conselhos foi, portanto, ambígua. Os CTCAs foram reconhecidos como parceiros do poder público para requisitar serviços e aconselhar pais, por exemplo, mas não foram legitimados como atores que deveriam participar fiscalizando políticas, nos moldes de suas atribuições legais.

A grande dificuldade da implementação dos CTCAs na cidade de São Paulo foi o trânsito e interlocução entre grupos que privilegiavam seus interesses, negando a pluralidade da representação dos conselhos e interlocução com os outros, causando prejuízos ao exercício ao aprendizado democrático.

A participação da sociedade civil neste quadro plural – conflituoso, disputado e negociado - pode ser acompanhada no primeiro momento da mobilização de atores em torno do ECA e, posteriormente, na implantação dos CTCAs. No final dos anos 80 e meados dos 90, os programas de atendimento para infância e adolescência foram influenciados, ao mesmo tempo, pelas inovações do estatuto e pelas mudanças político-administrativas inauguradas pela Constituição de 88.

3. Políticas Sociais no Governo do Estado De São Paulo¹²

¹¹ Os conflitos entre prefeitura e conselheiros foram acordados pelo judiciário. A Prefeitura de São Paulo ficou alguns meses sem pagar o salário dos conselheiros e alguns se desligaram do cargo.

¹² Para uma análise da história institucional do governo do Estado de São Paulo na área da infância e adolescência, nos baseamos nos trabalhos de Gregori e Silva (2000) e Gregori (2000). Procurei descrever os principais pontos da análise destas autoras excluindo, certamente, passagens interessantes que indicam o campo de conflito e disputas travados nesta área da assistência social.

No final da década de 80, durante a gestão de Quércia (1987-1990), a Secretaria do Menor tentou uma aproximação com o Pastoral do Menor e ONGs. O momento parecia propício. A secretária Alda Marco Antônio desejava reestruturar o atendimento do Estado e as organizações da sociedade civil esperavam um espaço de atuação mais amplo dentro da nova estrutura.

No entanto, as negociações foram interrompidas e a secretária convidou alguns funcionários para compor sua administração. Isto se deu porque o governador Quércia desejava manter a concessão de recursos às prefeituras locais, baseando-se nas relações pessoais. A secretária confiou nas relações estabelecidas entre o governador e não se esforçou para consolidar alianças com os setores não governamentais. Por outro lado, foi opção da própria Pastoral do Menor se afastar do poder público, uma vez “que se frustravam as expectativas de funcionar como referência dos programas públicos” (Gregori e Silva, 1999: 121).

Assim, a Secretaria abandonou uma fase de relação mais amistosa com as ONGs, descartando as possíveis relações entre secretaria/ sociedade civil. A opção da Secretaria do Menor foi captar recursos alternativos (convênios com empresas estatais), trabalhar com reciclagem e treinamento de profissionais e apostar na educação de rua como uma ferramenta para promover a educação popular. A estratégia da secretária foi, de fato, abandonar as discussões com setores da sociedade e captar alguns profissionais da Pastoral do Menor e outras organizações, investindo na questão da profissionalização.

Assim, ao mesmo tempo em que afastou a Pastoral do Menor e as ONGs da estrutura das políticas públicas, a secretária passou a transferir um conjunto de políticas para a esfera municipal.¹³ Os financiamentos, como já mencionado, foram concedidos

¹³ Durante a gestão Quércia, a secretária Alda Marco Antônio ampliou o público alvo a ser atendido (meninos de rua, crianças e jovens carentes de bairros periféricos e meninos que sofriam violência familiar) criando uma rede ampla de programas diferenciados: a) Programas para meninos de rua: - Casa Aberta: atividades de aproximação e de educação de rua; - Programa Criança de Rua: com a criação de clubes da turma (para atividades lúdicas, de formação e esportes);- Programa Renascer para meninos com menos de 14 anos drogados;- Casas-moradia: para meninos com mais de 14 anos que não tinham como voltar para suas famílias e já estavam no período formativo para o trabalho e Programa de incentivo ao trabalho: estágio para meninos nas empresas estatais. b) Programas Preventivos para meninos e meninas da periferia, visando a complementação escolar:- Circo-Escola;- Turma-Faz-Arte;- Clube da Criança;- Programa SOS (atendimento telefônico e encaminhamento): abrigo para crianças e adolescentes vítimas de maus tratos, tais como espancamento e estupro; - Rede Criança: trabalho de reciclagem com funcionários do Estado e- Serviço de Advocacia da Criança. Para uma descrição mais ampla sobre estes programas ver Gregori e Silva (2000).

através das relações pessoais entre o governador e políticos locais e a questão da participação não foi incorporada.

Sem a interlocução com os movimentos sociais e ONGs atuantes na defesa dos direitos da criança e do adolescente, os vínculos estabelecidos com as prefeituras ganharam sentido através do discurso da descentralização. O interesse era transferir a gestão das políticas para os municípios, de forma que ao Estado coubesse apenas o repasse de recursos. Foram criados convênios com agências estatais (Cesp, Metrô, Sabesp, Emplasa, Dersa, Fepasa, Eletropaulo, Comgás, Banespa e Baneser). A responsabilidade das estatais era bancar o custo de certo número de crianças, correspondente a 10% dos funcionários de cada empresa. O dinheiro era repassado para a prefeitura que tinha a responsabilidade financeira e administrativa dos equipamentos, contratando recursos humanos e fornecendo material de consumo. A responsabilidade da secretaria era fornecer a contrapartida administrativa, supervisão pedagógica e definir as diretrizes de funcionamento técnico (Gregori e Silva, 2000). Este esquema também foi incorporado nas políticas desenvolvidas nos municípios.

Na gestão de Fleury (1991-1994), a secretária Marco Antônio pediu demissão. A relação da secretária, com o governador Fleury, não era amistosa como no governo anterior. Isto porque Fleury não compartilhava da visão anti-repressiva de tratamento destinado aos meninos em conflito com a lei. Enquanto Marco Antônio estava ideologicamente comprometida com o ECA e a política dos “direitos humanos”, iniciada no governo de Franco Montoro, que passaram a pautar a “filosofia” dos programas de atendimento¹⁴. A situação da FEBEM complicou-se com as rebeliões de 1992 no quadrilátero da FEBEM no Tatuapé e Alda Marco Antônio, pressionada pelo descontentamento da opinião pública e das ONGs, além de atacada por funcionários da FEBEM e do Poder Judiciário, demitiu-se do cargo.

Em seu lugar foi nomeada a delegada Rosemary Corrêa, que cria em 1993 a SEBES - Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social. A SEBES passou a designar a junção entre a Secretaria do Menor e a Secretaria de Promoção Social – que tinha a FEBEM sob

sua responsabilidade. A secretária inicia a descentralização de alguns programas, seguindo a recomendação do ECA sobre o desenvolvimento de políticas participativas. Um pouco mais tarde, em 1994, Corrêa se afasta da secretaria para candidatar-se a deputada estadual. Therezinha Fram ocupa o cargo e procura estabelecer os “contratos de gestão”, prevendo a descentralização, regionalização e municipalização dos programas sociais, além de colocar em pauta a necessidade do trabalho com as famílias. A novidade no campo das relações entre sociedade civil e Estado diz respeito, portanto, a uma noção “inteiramente obscurecida nas concepções anteriores – de que é preciso trabalhar e buscar soluções em núcleos familiares e a crescente tendência às parcerias, à descentralização e à municipalização.” (Gregori e Silva, 2000:41)

Durante o governo de Mário Covas (1995-1998), a novidade no campo das relações entre sociedade civil e Estado, que aconteceu desde a criação da Secretaria da Família e Bem-Estar Social (que hoje não existe mais), continuou na pauta da agenda política. A então secretária, Marta Godinho, “iniciou uma política de cortes, dando prioridade às metas de descentralização e de realização de convênios com a iniciativa privada” (op.cit: 41). Os programas formulados na gestão de Marco Antônio – casas-abertas, casas-moradias e clubes da turma – foram desativados e outros programas – em meio aberto, creches e casas abrigo – entraram na meta da “política de convênios” com os municípios, iniciativa privada ou organizações não governamentais. Entre os argumentos que legitimaram a “política de convênios” estava a dificuldade financeira da secretaria e a idéia de que a iniciativa privada e as organizações não governamentais eram mais qualificadas que os funcionários concursados pelo Estado.

Este quadro revela, portanto, que as gestões de Quércia, Fleury e Covas estimularam paulatinamente a descentralização, municipalização e parcerias com a iniciativa privada, ao mesmo tempo em que a questão da participação de movimentos sociais e representantes de núcleos comunitários esteve ausente da pauta política. No governo de Fleury, a educação de rua foi considerada um método de trabalho relevante e as famílias foram incluídas como público que deveria ser beneficiado.

¹⁴ A secretária Marco Antônio “havia implantado programas que reconheciam os direitos de crianças e adolescentes antes mesmo da aprovação do estatuto” (Gregori e Silva, 1999: 121)

Na Secretaria do Menor, as prefeituras municipais ficaram totalmente dependentes do financiamento do governo do Estado e dos convênios estabelecidos com as agências estaduais. Na SEBES, o modelo descentralizado incentivou as parcerias como forma de garantir o financiamento e execução dos programas, dado o contexto da crise fiscal. O Estado se comprometeu com a fiscalização dos programas e o discurso da qualificação técnica e da importância da participação da sociedade civil invadiu a linguagem dos agentes institucionais. A questão da participação começou a ganhar terreno nas prefeituras do interior do Estado de São Paulo, sem significar, necessariamente, uma maior disposição dos governos locais para a efetiva participação dos setores subalternos nos espaços públicos de formulação das políticas.

No plano das políticas locais, o período que sucedeu a implantação do ECA foi marcado pelo contexto da democratização e da descentralização, possibilitando um quadro rico para a construção de políticas públicas. No entanto, o governo do Estado de São Paulo e a Pastoral do Menor descartaram mutuamente a possibilidade de uma negociação, abandonaram possíveis articulações na capital e impediram, nos municípios do interior, as articulações possíveis entre os núcleos regionais da Pastoral e as prefeituras locais.

O final da década de 80 e início da década de 90 demonstrou um quadro rico para o desenvolvimento de políticas participativas. A consolidação dos direitos das crianças e adolescentes esteve inserida num campo de conflitos e disputas por interesses diversos, de natureza institucional e ideológica. O resultado deste processo, para as prefeituras locais, foi adaptar suas políticas sociais às novas regras – a participação da sociedade civil no contexto da descentralização. Uma pluralidade de atores foi convidada a participar.

CAPÍTULO II

A PESQUISA E AS CATEGORIAS DA ANÁLISE

1. A Pesquisa e o Método

Os programas analisados foram desenvolvidos em distintos municípios do Estado de São Paulo: Santos, São José dos Campos, Assis, São José do Rio Preto, Angatuba, Itararé e Jaboticabal [Anexo 1]. O trabalho empírico, baseado nas fontes documentais, não fornece elementos suficientes para apontarmos as especificidades dos atores no contexto histórico de cada município. Seria interessante, por exemplo, compreender se houve, ou não, histórico de mobilização de atores da sociedade civil e do Estado em torno do ECA¹⁵. Outras informações como partidos políticos [Anexo 2] e caracterização demográfica [Anexo 3], também poderiam ser testados no sentido de buscar uma análise comparativa¹⁶.

O material pesquisado consistiu na seleção de quarenta e oito (48) projetos municipais, documentados através de questionários elaborados para a pesquisa “Rede de Comunicação de Experiências Municipais” (RECEM), desenvolvida pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal (CEPAM). Os programas sociais foram implementados durante as gestões municipais 1992 e 1996 e estavam em vigência em 1997, quando os dados foram coletados. Os questionários [Anexo 4] constituem-se como fontes secundárias da nossa pesquisa. As informações neles contidas refletem a opinião (política e ideológica) dos agentes municipais envolvidos na formulação dos programas sociais.

¹⁵ Não temos conhecimento de trabalhos comparativos que indiquem a mobilização de atores municipais em torno do ECA. A utilização do trabalho de campo como método de pesquisa possibilitaria análises sobre a história dos atores envolvidos.

¹⁶ Poderíamos nos perguntar, por exemplo, se a participação das ONGs na gestão *x* é parecida com a participação das ONGs na gestão *y*. Ou ainda, se há regularidades ou diferenças nos tipos de participação de municípios de pequeno porte ou médio porte. Enfim, os elementos para a análise são vastos. O importante é marcar que estamos diante de um campo instigante e rico para investigação, cujas implicações para os formatos de participação dizem respeito a uma infinidade de questões de natureza histórico-institucional, cultural, social e econômica, sendo difícil tratar desta pluralidade neste trabalho.

Este material foi coletado em 1998, durante nossa pesquisa de iniciação científica vinculada ao NEV – Núcleo de Estudos da Violência da USP. Os resultados da pesquisa revelaram que diversas instituições estão envolvidas nas políticas sociais na área da infância e adolescência. Os objetivos da pesquisa, no mestrado, exigiram uma análise mais cuidadosa a respeito dos atores da sociedade civil – indivíduos, instituições ou movimentos – que atuam como parceiros das prefeituras municipais nos referidos programas. Esta etapa possibilitou mapear os diversos atores envolvidos - seus vínculos institucionais e formas de participação. Entre os quarenta e oito (48) programas selecionados, doze (12) são representativos da diversidade dos atores e tipos de participação encontrados na amostra maior.

A pesquisa consiste na análise de doze (12) programas sociais que envolvem a participação da sociedade civil e do Estado nas políticas sociais na área infância e a da adolescência. O objetivo é compreender quem são estes atores, como ocorre a participação da sociedade civil nestes programas e como estas parcerias são constituídas.

A análise comparativa das políticas sociais leva em consideração algumas categorias institucionais e culturais¹⁷: (a) diversidade dos atores, (b) tipos de participação e (c) partilha do poder.

2. A Diversidade Dos Atores

A sistematização dos dados indicou que há uma *pluralidade e heterogeneidade*¹⁸ de atores da sociedade civil participando da formulação de políticas públicas, o que significa a tendência de convênios e parcerias firmados no universo dos programas coletados. A participação da sociedade civil é composta pelos seguintes atores: ONGs, Empresas Privadas, Fundações Empresariais, Universidades, CMDCA's e CTCAs, Voluntários, Associações de Bairros, Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo

¹⁷ As categorias institucionais implicam em considerar elementos constitutivos do campo da cultura. Quando o ator A se relaciona com o ator B, esta relação comporta inevitavelmente valores culturais. Cultura e Política são partes do mesmo campo. Entendemos a cultura como um conjunto de símbolos, valores e linguagens, partilhadas ou não entre indivíduos da mesma comunidade. Para Jordan e Weedon (1995), toda política social é uma política cultural, pois determina de modo fundamental os significados das práticas sociais e, além disto, quais grupos e indivíduos tem o poder para definir esses significados.

(FUSSESP), Sesc ou Senai, Entidades Religiosas, Sindicatos, Clubes de Serviço (Rotary Clube, Lions Clube e etc.) e prefeituras.

A participação do Estado também ocorre através de uma pluralidade de atores. Em alguns casos há participação de instituições estaduais, mas é na competência das esferas municipais de governo que a grande maioria dos programas vem sendo desenvolvida. Os programas vêm sendo desenvolvidos, em grande parte, nas esferas municipais de governo. O Governo do Estado de São Paulo participa por meio de suas Secretarias Estaduais (principalmente da extinta Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social), Empresas Estatais, Poder Judiciário, Polícia Civil e Polícia Militar. O Poder Municipal participa via Prefeituras Municipais do interior do Estado de São Paulo e suas distintas Secretarias Municipais.

A diversidade de atores da sociedade civil é mapeada no quadro abaixo, indicando a incidência quantitativa de atores da sociedade civil no universo do material coletado.

Tabela 1: Atores envolvidos nos arranjos de parcerias¹⁹

Total de Projetos	CDCA CTCA	EP	EE	ONG/Fund	MT/ AB	UN	VT	FUSSESP	SS	PM	ER	Unicef	SNC	CS
48	11	15	5	11	7	7	10	10	6	7	5	2	3	3

¹⁸ A palavra *pluralidade* indica que há diversos atores da sociedade civil participando das políticas. Dizer que os atores são *heterogêneos* significa que os atores são diferentes quanto a sua natureza.

¹⁹ A pesquisa não tem o objetivo de investigar a participação do Estado nestas políticas. As Empresas Estatais e Polícia Militar foram consideradas, nesta tabela, pela relevância quantitativa e qualitativa no universo do material coletado.

Siglas:

(CDCA/ CTCA): Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente/
Conselho Tutelar **(EP):** Empresas Privadas **(EE):** Empresas Estatais **(ONG/ Fund):**
ONGs e Fundações **(MT/AB):** Mutirões e Associação de Bairros **(UN):**
Universidades **(VT):** Voluntariado **(FUSSESP):** Fundo Social de Solidariedade
(municipal ou estadual) **(SS):** Sesc ou Senai **(PM):** Polícia Militar **(ER):** Entidades
Religiosas **(Unicef):** Unicef **(SNC):** Sindicatos **(CS):** Clubes de Serviços

3. Graus de Participação

A participação da sociedade civil nos espaços de formulação de políticas tem ganhado significados diferentes: financiar, doar recursos materiais ou humanos, executar, consultar ou deliberar programas. Participar pode significar muitas coisas e, no mínimo, pode-se dizer que há graus diferentes de participação. A participação da sociedade nas políticas públicas tem envolvido uma pluralidade de setores da sociedade civil como, por exemplo, em dois extremos, setores empresariais ou setores populares da sociedade. Nestes dois casos, tendo em vista nosso passado autoritário e centralizador, é notório que a participação de setores diversos da sociedade tem um peso significativo no processo democratizante. Contudo, cremos que a gradação da participação deve levar em conta o papel propositivo de cada um destes atores.

Consideramos que quanto mais próximos os atores da sociedade civil estiverem da participação deliberativa, mais próximos estarão de uma efetiva partilha de poder. Este processo partilhado é possível por meio do estabelecimento de espaços públicos participativos, nos quais os interesses coletivos são debatidos e balizados no cenário público. Os envolvimento mais propositivos, portanto, são caracterizados por uma participação na qual os atores atuam num espaço mais amplo, fazendo propostas concretas através das quais torna-se possível discutir e deliberar sobre os programas sociais.

Os documentos consultados permitiram identificar que uma pluralidade e heterogeneidade de atores da sociedade civil têm atuado nos programas sociais, através de graus diversos de participação:

- (a) **Participação Deliberativa:** diz respeito ao poder de decisão dos atores na formulação dos programas, através de um processo dialógico construído nos espaços de negociação das políticas. Pode significar, ao mesmo tempo, a participação de atores nos processos de decisão prévia sobre o desenho dos programas ou a inclusão de atores nos espaços públicos criados no interior de cada programa. Esta função diz respeito ao processo de decisão que deixou de estar em mãos exclusivas do Estado e passou a ser partilhado com a sociedade civil.
- (b) **Participação Consultiva:** indica que atores sociais são consultados quanto a suas demandas específicas, fornecendo informações que são utilizadas no desenvolvimento dos programas. Este tipo de participação não indica decisão e negociação. Típico desta atuação é a participação dos CTCAs no encaminhamento de crianças e adolescentes para os equipamentos sociais – creches, escolas, hospitais, abrigos etc -; da Polícia Militar que repassa informações para os CTCAs ou das famílias que expõem suas demandas aos agentes institucionais.
- (c) **Participação na Assessoria técnica:** indica a participação dos atores sociais na fase de elaboração dos programas, orientando ou auxiliando os executores das experiências quanto aos procedimentos adequados para a gestão de cada programa (procedimentos, materiais, espaço físico, recursos humanos etc). Esta função pode implicar em dois movimentos. Primeiro, pode significar trabalhos de consultoria que estão inscritos na lógica da transferência de serviços que exigem uma qualificação técnica que o governo municipal não possui, legitimando a sociedade civil enquanto portadora de um saber técnico específico que justifica a parceria. Este é o caso da participação de algumas ONGs. Segundo pode significar uma modalidade de participação inscrita na lógica da terceirização dos serviços públicos, isto é, quando o Estado se ausenta dos espaços de decisão e discussão dos programas sociais, transferindo para outras instituições parte de suas atribuições legais;
- (d) **Participação Executiva:** indica a participação dos atores sociais na execução das atividades desenvolvidas em cada programa;

- (e) **Participação Financeira:** indica a participação de determinados atores na função de financiadores dos programas. Isto é, quando fornecem financiamento para pagamento de recursos humanos, equipamentos permanentes ou de consumo;
- (f) **Participação Fiscalizadora:** indica a participação na fase de avaliação e fiscalização dos programas. A fiscalização do ponto de vista legal é responsabilidade dos CTCAs.

4. O Tipo Ideal Da Partilha Do Poder

A partilha de poder refere-se à maneira pela qual o poder está distribuído entre os atores, dentro de cada programa. Comporta, portanto, os diferentes graus de participação: deliberativa, consultiva, assessoria técnica, executiva, financeira e fiscalizadora. Está relacionada, portanto, com os diferentes graus de participação desempenhados pelos atores participantes.

O tipo ideal de partilha do poder, com a qual operamos, comporta dois tipos de variáveis: institucionais e culturais. A primeira refere-se aos arranjos institucionais plurais, nos quais sociedade civil e Estado participam - como parceiros - nos espaços de formulação das políticas. A segunda refere-se aos valores compartilhados entre a pluralidade de atores sobre o tratamento adequado a crianças e adolescente. Os elementos se combinam no interior dos programas e as escolhas de parcerias não são neutras (na medida em que envolvem escolhas políticas).

Do ponto de vista ideal, as políticas participativas expressam situações nas quais os arranjos institucionais são de parceria e a linguagem dos atores reforça os direitos inaugurados pelo ECA. A tabela abaixo sugere os possíveis tipos de partilha do poder no interior de cada programa:

Tabela 2. Tipos de Partilha do Poder

Tipo de Cultura/ Tipo de Arranjo Institucional	Cultura	
Arranjo Institucional	Democrática de Parceria (tipo ideal)	Democrático Tradicional
	Autoritária de Parceria	Autoritário Tradicional

Tipo de Cultura: refere-se à linguagem utilizada nos documentos quanto aos princípios inaugurados pelo ECA:

- **democrática:** indica que os documentos do projeto fazem referência ao ECA e à categoria *cidadania*, indicando que os atores envolvidos compartilham a ideologia dos direitos humanos e reconhecem crianças e adolescentes como sujeitos de interesses válidos e demandas legítimas.
- **autoritária:** não mencionam o ECA e, em geral, utilizam o termo “menor” que caracteriza a linguagem autoritária que vigorou até a existência do Código de Menores (lei 6.697).

Tipos de Arranjos Institucionais: refere-se às instituições que participam do projeto.

- **parceria:** indica a existência de instituições e atores da sociedade civil na deliberação, consulta, assessoria técnica, execução, financiamento e fiscalização dos projetos;
- **tradicional:** indica arranjos institucionais tradicionais, que centralizam os programas unicamente no interior das agências do Estado (secretaria estadual,

prefeituras e secretarias municipais) ou instituições tradicionais (sindicatos, partidos, etc).

O tipo ideal “democrático de parceria” sugere, do ponto de vista da cultura, a utilização de uma linguagem afinada e comprometida com os direitos humanos e, do ponto de vista institucional, a participação de uma pluralidade e heterogeneidade de atores nos programas sociais. O tipo ideal expressa ainda, os diferentes graus de participação.

O “tipo ideal” é um recurso metodológico utilizado para enfatizar determinados traços da realidade²⁰. No nosso caso, os traços enfatizados são os arranjos de parceria e a linguagem dos atores em relação ao ECA. Como todo tipo ideal, o nosso supõe variações. Ele não é “autêntico”, mas serve à construção de conceitos para que possamos entender a participação da sociedade civil nos programas em análise. Pode indicar a articulação entre muitos atores da sociedade, sendo considerado um arranjo institucional de parceria, mas excluir associação de bairros, movimentos sociais e núcleos familiares dos espaços de formulação das políticas. Pode indicar também um misto de linguagem democrática e autoritária.

A partilha do poder é uma questão pouco enfatizada pelos gestores municipais. Uma pergunta da RECEM, pede que o entrevistado indique a conquista mais significativa da experiência”. Entre as alternativas de múltipla escolha, os gestores municipais indicaram, em geral, “a integração de vários setores da mesma prefeitura” e a “formação de parcerias com o setor privado” os indicadores mais importantes dos programas. Poucos indicaram “a criação de canais de participação” como conquista relevante dos programas²¹.

²⁰ O tipo ideal, conforme definido por Weber (1991), é um exagero, pois leva em consideração que a realidade só pode ser apreendida quando os traços analisados são metodologicamente enfatizados na sua condição mais pura.

CAPÍTULO III:

OS PROGRAMAS

1. Os programas

A descrição está organizada de forma a elucidar a participação dos atores da sociedade civil nos programas em análise. Optamos por desenvolver uma descrição densa, tentando seguir um padrão de relato coeso, indicando: data de criação do programa, atores envolvidos e tipos de participação, objetivos e público-alvo. A composição de cada relato é baseada nas informações dos questionários [Anexo 4]²². Informações adicionais foram coletadas através do contato direto com os gestores, quando estes ainda estavam vinculados às prefeituras municipais²³. Também são explicitadas informações sobre a natureza dos atores envolvidos.

1.1. Campanha seja um Anjo da Guarda, Santos.

O programa foi criado em 1994. É uma parceria entre a Fundação Abrinq, Prefeitura de Santos, CMDCA de Santos, Ministério Público e empresários locais. O programa tem caráter “democrático de parceria”, uma vez que seus princípios são baseados no ECA e contam com a participação de atores da sociedade civil nas etapas de deliberação, assessoria técnica, financiamento e execução do programa.

A Fundação Abrinq forneceu financiamento, orientando a prefeitura de Santos no sentido de estimular a participação da comunidade para a adoção e guarda de crianças. Financiou pequena parte do programa, produzindo fita cassete, fita de vídeo e *folders* com o *slogan* da campanha.

Ao formular as diretrizes do “Seja um Anjo da Guarda” a Fundação Abrinq tinha, inicialmente, o objetivo de mobilizar a comunidade de quaisquer municípios para as

²¹ Esta opinião está registrada na questão nº14 do “Roteiro de Coleta de Informações” [Anexo 4].

²² Relatos mais detalhados, refletem que os questionários foram respondidos minuciosamente pelos gestores. Relatos menos detalhados, refletem questionários menos ricos em termos de informações.

²³ Com as alternâncias de poder, o quadro do antigo prefeito sempre estava desfeito e era difícil conseguir informações seguras.

questões da guarda e adoção de crianças. O programa da Abrinq foi ampliado e adaptado com a participação deliberativa da prefeitura de Santos, que buscou envolver a comunidade no encaminhamento e desenvolvimento de *todos* os projetos envolvendo trabalhos com crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal na cidade. A Prefeitura participou da deliberação do programa e forneceu a estrutura física para o programa.

A campanha, para além do objetivo inicial das adoções, pretendia modificar a visão acerca de como crianças e adolescentes pobres deveriam ser tratadas, transmitindo à comunidade o espírito da proteção integral.

A prefeitura de Santos, através da Secretaria da Ação Comunitária, envolveu setores da sociedade civil na estrutura de políticas públicas para a infância. Em Santos, no ano de 1994, a estrutura da Secretaria de Ação Comunitária contava com uma equipe de educadores de rua, um abrigo de curta permanência, duas casas-moradia, uma casa para meninas vítimas de prostituição (Projeto Meninas de Santos), duas oficinas profissionalizantes em parceria com a ONG Poiésis (*silk-screen* e marcenaria artística) e uma “Escola Experimental” (onde funciona uma oficina de arte, música e corpo e uma oficina de rádio denominada Rádio Muleke). Os interessados eram convidados a participar voluntariamente destas atividades e se esperava que a proximidade entre comunidade e crianças possibilitasse o desenvolvimento de um processo pedagógico capaz de difundir a cultura da proteção integral, a qual poderia transformar-se em desejo de guarda ou adoção das crianças. Como aponta o relato da Secretaria Municipal de Ação Social:

“Todas essas atividades constituem-se num grande leque de alternativas de participação, através das quais os voluntários podem se aproximar efetivamente das crianças. A partir disso, *torna-se possível o nascimento de um vínculo afetivo importante para o processo pedagógico e de desenvolvimento integral dessas crianças*” (RECEM/ CEPAM, 1997; grifo nosso)

No primeiro momento, a Fundação Abrinq assessorou tecnicamente a Prefeitura de Santos, qualificando a Secretaria de Ação Comunitária para mobilizar a comunidade a uma efetiva participação e co-responsabilidade no encaminhamento e desenvolvimento dos

programas realizados na cidade. Esta qualificação foi positiva no sentido de que a prefeitura conseguiu mobilizar a classe média e setores empresariais, promovendo a disseminação de valores mais democráticos sobre o tratamento de crianças no município. Esta “mudança cultural” pode ser acompanhada nas palavras de um funcionário da Secretaria de Ação Comunitária de Santos, que informa os resultados da assessoria técnica da Abrinq:

“(...) quando iniciamos, havia uma verdadeira ‘campanha’ contra o Estatuto da Criança e do Adolescente. Atualmente, devido às inúmeras matérias veiculadas na televisão, rádio e jornais existe a idéia de que as crianças ‘precisam ser ajudadas e educadas’ e não ‘exterminadas, internadas, etc’.[Do] ponto de vista quantitativo temos 1.232 pessoas cadastradas na campanha, oferecendo seus esforços, seu trabalho e (...) tempo disponíveis para participar de todos os trabalhos desenvolvidos (...)” (RECEM/ CEPAM, 1997)

A Prefeitura de Santos tinha o papel de avaliar e treinar as famílias que se comprometiam a abrigar, em suas casas, crianças vítimas de maus tratos ou que haviam perdido vínculo familiar. Os meios de comunicação de Santos produziam e veiculavam matérias jornalísticas para mobilizar e incentivar a participação da comunidade na campanha. Através destas matérias a população era informada sobre a estrutura das políticas públicas em andamento na cidade e recebiam um número de telefone para o qual ligar a fim de obterem mais informações. Posteriormente a prefeitura realizava reuniões e convidava a população para visitar os programas em andamento e encaixava cada voluntário num trabalho, de acordo com o interesse pessoal.

O CMDCA de Santos administrava a aplicação dos recursos financeiros doados pela sociedade ao Fundo Municipal. O Ministério Público participou do programa fiscalizando o cumprimento dos passos previstos no ECA.

Os empresários locais participaram doando recursos financeiros ao fundo Municipal, recebendo crianças em suas casas ou oferecendo vagas de iniciação profissional em suas empresas. Também organizaram fóruns de discussão, através das Conferências Municipais da Criança e da Família, Educação e Saúde. Através destas iniciativas os

empresários participaram do financiamento e da deliberação das políticas públicas. Outros profissionais (médicos, dentistas, psicólogos etc) executaram trabalhos voluntários através da prestação de serviços profissionais não remunerados.

O desdobramento da campanha partiu do envolvimento dos empresários nos trabalhos, que deliberaram sobre as etapas subsequentes do programa. Foi criado o programa “Rede de Famílias Solidárias”, amparado nos princípios da filantropia e solidariedade, que surgiu após a experiência de várias famílias que acolheram crianças e adolescentes em suas casas. Acreditava-se, neste momento, que o estreitamento de vínculos entre crianças pobres e a classe média poderia ser uma das saídas para garantir a doutrina da proteção integral, recomendada pelo ECA. No entanto, em contato direto com a Secretaria de Ação Comunitária de Santos, soubemos que o programa “Seja um Anjo da Guarda” foi desativado, uma vez que, entre os empresários, havia opiniões divergentes quanto à recepção de crianças e adolescentes em suas casas. Alguns empresários concluíram que o trabalho direto com o público juvenil levantava expectativas quanto às adoções que, em raros casos, eram formalizadas.

Outro desdobramento importante foi a criação da Associação “Comunidade de Mãos Dadas”, organizada por alguns empresários que participaram do programa, oferecendo vagas de iniciação profissional e promovendo, em parceria com a Prefeitura, espaços públicos para a discussão dos problemas de crianças e adolescentes.

O projeto foi sendo “construído passo a passo, juntamente com a população” (RECEM/CEPAM, 1997) – empresários, engenheiros, médicos, dentistas, psicólogos fonaudiólogos etc – que se encontravam nos espaços públicos das conferências para discutir seus trabalhos, formas de atuação profissional e a maneira como poderiam contribuir para melhorar a vida de crianças pobres. Nota-se, portanto, que os espaços públicos privilegiaram suas próprias demandas e interesses. A partir de então, outro problema surgiu: estes profissionais (incluindo os empresários) não eram qualificados para o trabalho com crianças em situação de risco.

A Associação “Comunidade de Mãos Dadas” tornou-se uma ONG, qualificando profissionais interessados no trabalho com crianças, além de captar recursos para o CMDCA. Assim, se por um lado, foi importante o trabalho de “qualificação” junto aos

interessados em tornarem-se agentes sociais nos programas de atendimento, por outro, a questão da participação dos setores subalternos nunca foi cogitada.

Embora o discurso da participação da sociedade civil na campanha seja absolutamente positivo, o relato indica que havia conflitos na relação entre a Associação “Comunidade de Mãos Dadas” e a Prefeitura de Santos. A associação se tornava cada vez mais atuante, enquanto a prefeitura fornecia toda estrutura de funcionamento. O relato do documento não explora este campo de conflito, mas a própria coordenadora da Secretaria de Ação Comunitária da época, indica que a associação pretendia ser um órgão autônomo da Prefeitura, para que pudesse ser uma instituição “efetivamente autônoma, mantida e coordenada pela própria comunidade organizada.” (CEPAM/ RECEM, 1997).

Apesar do caráter “democrático de parceria”, subjacente ao programa, núcleos familiares, associação de bairros e movimentos sociais não participaram das conferências realizadas na cidade.

1.2. Programa Parceria, São José Do Rio Preto

O “Parceria” foi instalado em 1993 pela prefeitura da cidade, através de uma parceria firmada entre a Secretaria Municipal do Bem-Estar Social e ONGs. O objetivo do programa era incentivar a participação da sociedade civil na prestação de serviços públicos e estreitar o relacionamento entre o poder público e a sociedade civil no sentido de melhorar o atendimento aos usuários. O tipo ideal dos programas é “democrático e de parceria”, uma vez que os programas desenvolvidos são recomendados pelo ECA²⁴ e indicam a participação da sociedade civil nas fases de execução das políticas sociais. Contudo, o programa consistiu em terceirizar grande parte dos serviços da área de assistência social – nove creches, um centro comunitário, uma casa abrigo e uma casa aberta – às ONGs de caráter religioso e assistencial.

O campo que constitui o terreno das organizações não governamentais é definido por Landim, como um conjunto heterogêneo de instituições que foram incorporadas sob a mesma sigla, mas cujas relações com os movimentos sociais, com o trabalho de

²⁴ As creches e Casa-Abrigo são programas recomendados pelo ECA.

mobilização social e com o próprio Estado variam: ora são mais intensas, ora distantes, sendo necessário fazer distinções que freqüentemente não se fazem. (Landim, *apud* Chaves Teixeira, 2000)

O primeiro conjunto dessas instituições é definido como organizações que desenvolviam trabalho de “assessoria e apoio” a movimentos sociais nas décadas de 70 e 80, como as organizações ligadas à igreja católica. Segundo Chaves Teixeira, tais organizações “ajudaram a difundir discursos e práticas comuns por todo o campo dos movimentos populares, seja através da promoção de inumeráveis cursos de treinamento baseados na educação popular para líderes de movimentos, seja através de uma quantidade de materiais de comunicação popular” (2000: 12-13). A partir dos anos 90, o papel de representação (isto é a capacidade destas organizações falarem em nome de “outros”) começa a ganhar espaço.

Um segundo conjunto de instituições surge no final da década de 80 e início dos anos 90, quando o papel de representação começa a ganhar força. Neste momento nasceram organizações de vários tipos, tais como as ambientalistas e aquelas que lutam pela defesa dos direitos de “meninos de rua”, introduzindo temas que até então eram pouco discutidos no debate nacional. O trabalho destas organizações, como a Pastoral do Menor, por exemplo, privilegiava o trabalho de mobilização popular e o trabalho de base, através de ferramentas pedagógicas participativas. A questão do método de trabalho foi concebida como uma dimensão importante para o projeto de construção de identidades cidadãs, mais autônomas e mais propositivas. Como sublinha Chaves Teixeira (op. cit.) é difícil diferenciar, neste momento, movimentos sociais e ONGs, uma vez que estas últimas estavam totalmente integradas aos movimentos sociais em lutas específicas, atuando num mesmo campo.

Um terceiro grupo é composto, já nos anos 90, pelo surgimento das Fundações Empresariais que também passaram a compor o quadro das ONGs, denominando parte do “terceiro setor”.

Um quarto grupo integra as entidades filantrópicas tradicionais que se destinam secularmente à caridade. São constituídas por entidades religiosas de diversos tipos (católicas, espíritas, evangélicas e etc) que também passaram a se autodenominar ONGs ou

que foram incorporadas como tal, na medida em que o discurso da participação destas no campo político passou a ter maior visibilidade, sobretudo no campo das políticas públicas.

No “Parceria”, não há relatos sobre o comprometimento das ONGs com movimentos de mobilização popular – como a Pastoral do Menor ²⁵ - e trabalhos de base. A prefeitura estava interessada em transferir seus encargos sociais à sociedade civil, terceirizando os equipamentos sociais, sendo o “mérito” das parcerias atribuído à figura do prefeito da cidade,

“(…) que desde o início da sua gestão demonstrou interesse de que as Creches Municipais fossem administradas através de parcerias com entidades/ instituições representativas da sociedade.” (CEPAM/ RECEM, 1997)

As creches da Secretaria Municipal de Bem-Estar Social foram “*parceirizadas*” e atendem crianças de 3 meses a 6 anos e 11 meses, fornecendo cuidado, alimentação e atendimento bio-psico-social. O Centro Comunitário atende crianças de 7 a 12 anos, em horários alternativos aos períodos de aulas, fornecendo alimentação, reforço escolar, atividades esportivas, ocupacionais e recreativas. A Casa Abrigo atende crianças de 3 a 16 anos em situação de risco social e pessoal e a Casa Aberta é destinada ao atendimento em regime semi-aberto, para crianças que ficam boa parte do tempo nas ruas. Os Centros Comunitários, Casa Abrigo e Casa Aberta são programas desenhados pela extinta Secretaria Estadual do Menor, durante a gestão de Alda Marco Antônio e são programas recomendados pelo ECA.

A deliberação do “Parceria” surgiu, segundo relato de um funcionário da Prefeitura, porque os servidores públicos municipais não tinham perfil para trabalhar com crianças e adolescentes e, frequentemente, a prefeitura era obrigada a transferi-los para outros setores e recrutar funcionários com perfil adequado. Fica implícito que, na opinião da secretária do município, os funcionários públicos locais eram “despreparados” para o trabalho com

²⁵ Gregori e Silva (2002) destacam a Pastoral do Menor e o MNMMR (Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua) como as ONGs que mais ganharam projeção pública na área da infância. No entanto, em nenhum dos programas estudados foi mencionada a participação destas organizações.

crianças e adolescentes, motivo pelo qual justificava a parceria com organizações da sociedade civil.

“O projeto (...) vai ao encontro de uma dificuldade do Poder Público Municipal na questão de pessoal que, na maioria das vezes, não tem interesse em trabalhar, principalmente em Creches e [há] limitação da municipalidade quando necessita transferi-lo de setor e recrutar outro funcionário com o perfil que esse serviço requer.” (CEPAM/ RECEM, 1997)

O programa foi possibilitado por uma lei municipal que aprovou a terceirização do atendimento. Para a formalização dos convênios, era exigida uma série de documentos: estatuto da entidade, ata de eleição e posse da diretoria, ata de aprovação do estatuto e CGC. A Prefeitura Municipal participou da deliberação, financiamento e fiscalização do programa, destinando recursos financeiros para o pagamento de recursos humanos e materiais - alimentos, materiais de limpeza, materiais de higiene, brinquedos, vestuários, material pedagógico, combustível e outros materiais utilizados para a manutenção dos equipamentos – e fiscalizando todo o processo, desde a aplicação dos recursos até o andamento dos trabalhos nos equipamentos. A Prefeitura exigiu procedimentos burocráticos para a fiscalização - elaboração de planilha de custos e pagamento dos salários, reuniões semestrais com a diretoria das ONGs, participação nas reuniões com pais e vistorias mensais aos programas.

As ONGs, em contrapartida, executaram os programas e tinham total autonomia para recrutar, selecionar e contratar os profissionais que julgassem qualificados para os cargos. A participação das ONGs consistiu na execução de políticas previamente desenhadas pelo estado, funcionando como uma espécie de prestadora de serviços. Tais programas foram desenhados pela Secretaria do Menor do Estado de São Paulo. A data do início do programa coincide com a gestão do governo Fleury, momento em que as prefeituras vinham sendo orientadas para a busca de parcerias²⁶. A questão se colocou da

²⁶ O direcionamento *mais agressivo* para a busca de parcerias aconteceu na gestão de Mário Covas. Neste sentido, o programa Parceria é pioneiro na co-gestão de políticas com organizações não governamentais.

seguinte maneira: o Estado não repassava verbas, o município tinha pouco dinheiro e competência precária e a sociedade civil era mais qualificada e deveria participar.

No momento da transição da gestão dos equipamentos, do Estado para as ONGs, foram realizadas reuniões com as famílias. As famílias tiveram dificuldades em compreender a transferência na execução dos programas. Os núcleos familiares não foram incorporados em nenhuma das fases de formulação. Não obstante, as mães freqüentaram reuniões para receberem informações sobre o comportamento e desenvolvimento de seus filhos no programa. Não há nenhum relato sobre a participação nos espaços de formulação dos programas – o que sugere, mais uma vez, que as ONGs vinculadas ao “Parceria” não estavam comprometidas com o trabalho de base e a legitimidade dos setores subalternos nos espaços de discussão do programa.

A deliberação dos programas ficou sob responsabilidade da Prefeitura de São José do Rio Preto, enquanto a autonomia das ONGs dizia respeito à contratação e pagamento dos funcionários.

1.3. Turma Que Faz, São José Dos Campos

O programa foi inspirado no “Turma Faz Arte”, criado no final da década de 80 pela Secretaria do Menor do Estado de São Paulo, durante o governo Quéricia. O “Turma que Faz” nasceu em 1993, em São José dos Campos, através de uma parceria entre a Prefeitura, Fundação Cassiano Ricardo e ONG CCI Criança Faz Arte.

A Fundação Cassiano Ricardo participou nas etapas de financiamento e deliberação do programa. A ONG “Criança Faz Arte”, participou nas etapas de deliberação e execução do programa. A Prefeitura de São José dos Campos e a comunidade em geral eram mantenedoras da Fundação – a primeira, transferindo financiamento estabelecido por lei e, a segunda, doando recursos financeiros.

O objetivo do programa era desenvolver trabalhos de educação e arte nas ruas, incorporando crianças e adolescentes de todas as idades. Neste sentido, o programa tinha caráter “democrático e de parceria”, uma vez que seu fundamento - a educação de rua -,

inserir-se nos direitos recomendados no ECA e na parceria com instituições da sociedade civil.

A Fundação Cassiano Ricardo repassava recursos para a ONG Criança Faz Arte, que executava o programa. A Fundação é uma instituição de carácter cultural, criada em 1994 por Lei Municipal, para substituir o antigo Departamento Municipal de Cultura de São José dos Campos. Tem composição paritária, contando com a participação de atores da sociedade civil e do Estado: representantes de instituições culturais, sindicatos, profissionais liberais, entidades religiosas, vereadores e intelectuais indicados pelo prefeito. Tem como proposta estimular, desenvolver e tomar iniciativas de qualquer natureza, fazendo acordos, contratos e convênios com terceiros, para formular a política cultural do município e promover maior acesso da população aos bens culturais. Mantém o Arquivo Público do Município, que é responsável pela acumulação, conservação e guarda de documentais públicos e privados considerados de valor histórico e cultural e estimula a promoção de exposições, espetáculos, conferências, debates, feiras, projeções cinematográficas, festejos e eventos populares²⁷.

A Fundação, através dos recursos da Prefeitura, estabeleceu convênio com a ONG Criança Faz Arte, uma vez que a coordenadora possuía qualificação técnica em trabalhos com crianças e adolescentes, adquirida nos tempos em que foi funcionária da Secretaria do Menor²⁸. Assim, ao mesmo tempo em que a ONG Criança Faz Arte atuava como um tipo de prestadora de serviços, os educadores da ONG Crianças Faz Arte desenvolveram trabalhos de educação de rua com cinquenta crianças: reativaram uma escola situada na Favela do Banhado, onde foram desenvolvidos trabalhos de arte-educação com argila, confecção de mamulengos, teatro e dança. Mais tarde, a ONG iniciou suas atividades nas ruas da cidade, envolvendo crianças e adolescentes de todas as idades.

²⁷ Na sede da Fundação Cultural Cassiano Ricardo estão o Centro Cultural Clemente Gomes, o Arquivo Público do Município, o Museu Municipal, a Galeria Volpi, o CET - Centro de Estudos Teatrais. Em outros endereços estão o Museu do Folclore, a Biblioteca Pública Cassiano Ricardo, o Teatro Municipal e os Espaços Culturais: Cine Santana, Chico Triste, D. Pedro, Jardim da Granja, 31 de Março, Jardim Satélite, Rancho do Tropeiro e São Francisco Xavier. As informações sobre a Fundação Cassiano Ricardo foram extraídas do site: www.fccr.org.br.

²⁸ Embora a Secretaria do Menor tenha afastado a possibilidade de um trabalho mais integrado com ONGs e movimentos sociais, o legado desta curta relação foi a educação de rua, incorporada como ferramenta de trabalho nos programas desenvolvidos pela secretaria.

Estamos marcando este fato porque a artista plástica, de fato, conhecia a metodologia da educação de rua e marca, no seu relato, a importância de levar em consideração a realidade da rua no trabalho com crianças e adolescentes. Esta é, aliás, a única ONG que se destina à educação de rua no universo dos programas analisados.

Os pais das crianças tiveram uma participação consultiva, através do envolvimento das famílias em mutirões. Foram realizados mutirões da colheita, do plantio e da pamonha. Nestes encontros, as famílias não eram orientadas para discutirem seus problemas comuns, mas opinavam, de maneira informal e não sistemática, sobre o andamento das atividades. O mesmo tipo de participação aconteceu em festas e eventos, nos quais pais e mães faziam comidas e trabalhavam nas barracas para a venda de alimentos.

1.4. Fuja Da Rua – Clube Da Criança, Assis

O programa foi criado no município em 1993, através da Secretaria Municipal de Ação Social e tem como parceiros a Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Higiene e Saúde, a ONG AFS Intercultura Brasil e as empresas estatais Banco do Brasil e Sabesp.

O objetivo do programa era proporcionar atividade às crianças e adolescentes que permaneciam nas ruas e fortalecer a “construção da cidadania”, para que retornassem às famílias. O Clube da Criança foi o primeiro programa social de atendimento a “meninos de rua” do município. Utilizando os preceitos do ECA e a constituição de parcerias, o programa é caracterizado como “democrático e de parceria”.

A ONG AFS – Intercultura Brasil executou as atividades lúdico-pedagógicas tais como: recreações (jogos, dramatização, mímica), educação física, passeios. A questão da qualificação técnica foi central para a parceria firmada entre a ONG AFS – Intercultura Brasil e a prefeitura local. O Clube da Criança havia sido deliberado pela Secretaria do Menor do Estado de São Paulo, constituindo um dos subprogramas de caráter preventivo, desenvolvidos na gestão do governador Quéricia. A ONG passou a prestar um serviço de atendimento à prefeitura, fornecendo profissionais para o desenvolvimento das atividades, sem imprimir nenhum tipo de novidade, apesar do deslocamento da execução do programa, do Estado para a sociedade civil.

A prefeitura de Assis participou financiando o programa e executando atividades de assistência médica - fornecida por funcionários da Secretaria Municipal de Higiene e Saúde - educação física e práticas esportivas - através da Secretaria Municipal de Educação. O relato do programa valoriza as atividades desenvolvidas por cada uma das secretarias, indicando que “o projeto permitiu um programa de integração das secretarias, no atendimento à criança e adolescente” (RECEM/CEPAM, 1997).

Do ponto de vista dos arranjos institucionais no interior da prefeitura municipal, pode-se dizer que houve integração de secretarias da mesma jurisdição na execução dos programas. Denominamos esses arranjos de ações intersetoriais. Na opinião de gestores municipais, “o projeto permitiu um programa de integração das secretarias municipais no atendimento à criança e adolescente” (RECEM/ CEPAM, 1997), possibilitando o “aumento da eficácia dos programas sociais através da integração de vários setores” (op. cit.) da mesma prefeitura.

Esta “eficácia” diz respeito, segundo os dados das fontes documentais, ao compromisso de várias secretarias locais na condução dos programas municipais. Indicam, portanto, que houve um esforço conjunto de várias secretarias da mesma prefeitura para o desenvolvimento de ações complementares e intersetoriais. Em outras palavras, para os gestores municipais, os departamentos e secretarias da prefeitura estiveram trabalhando juntos, desenvolvendo atividades típicas, como forma de cooperar com os programas específicos desenvolvidos nesta área. Isto significa que diversas secretarias deslocaram profissionais e capacidades específicas para cobrir necessidades pontuais (e nem por isto menos importantes) de meninas e meninos.

O desdobramento deste envolvimento é um cenário no qual subprogramas se completam no âmbito da prefeitura municipal, incorporando demandas básicas e desenvolvendo uma variedade de temas que compõem o conjunto dos direitos de crianças e adolescentes. Neste sentido esta característica imprimiria, em tese, elementos democráticos no âmbito municipal porque exigiu a interlocução entre profissionais de diferentes áreas do conhecimento, a relação entre diferentes secretarias da mesma jurisdição e a articulação com os atores da sociedade civil.

A ação intersetorial é uma dimensão importante do ECA, que recomenda prerrogativas do processo de descentralização, a saber, o incremento das políticas participativas e a integração intersetorial. Propõe-se assim, um padrão de intervenção articulado, com clara definição de competências e funções, de forma que cada secretaria municipal possa interferir nos processos de execução dos programas.

O “Fuja da Rua – Clube da Criança” conta também com o apoio do Banco do Brasil e da Sabesp que faziam parte dos convênios firmados com a Secretaria do Menor. A relação das Empresas Estatais com os programas sociais desenvolvidos nos municípios do interior paulista foi iniciada entre 1987 e 1990, no governo de Quéricia, sob a coordenação da secretária Alda Marco Antônio na extinta Secretaria do Menor. Foram criados convênios com agências estatais (Cesp, Metro, Sabesp, Emplasa, Dersa, Fepasa, Eletropaulo, Comgás, Banespa e Baneser). A responsabilidade das estatais, como já foi apontado, era bancar o custo de certo número de crianças, cabendo à prefeitura responsabilizar-se pelas questões financeira e administrativa dos equipamentos, enquanto a secretaria deveria assessorar tecnicamente e fiscalizar o programa.

O programa data de 1994, no último ano de mandato do governador Fleury, momento em que as metas de descentralização já estavam avançadas. O Clube da Criança, de Assis é um exemplo claro deste tipo de arranjo que foi sendo desenhado diante da falta de recursos financeiros do município e como alternativa à necessidade da participação da sociedade civil no processo de formulação de políticas.

Além das crianças, as famílias também foram beneficiadas com o programa, recebendo orientação psicológica e divulgação dos serviços oferecidos. A comunidade em geral acessa um serviço chamado “Disque-Criança/Adolescente”, informando a localização de crianças e adolescentes em situação de risco na cidade.

1.5. Musicalização Em Flauta Doce, Assis

O programa nasceu em 1995, numa parceria entre a Secretaria Municipal de Ação Social, Fundação Assisense de Cultura, CDCA de Assis e a Unesp (Universidade Estadual Paulista). O programa proporcionou aprendizado musical como forma de “canalizar a agressividade” das crianças que já freqüentavam o Clube da Criança.

O programa insere-se na categoria “democrática e de parceria”, uma vez que o relato faz referências constantes ao ECA e arranjos institucionais que envolvem a participação do Estado e sociedade civil. De acordo como o relato da Secretaria Municipal de Assis:

“Este projeto tem caráter social relevante, numa perspectiva de integrar essas crianças (...) e adolescentes gradualmente na sociedade, com um programa estruturado para atender às suas necessidades próprias de desenvolvimento [de acordo com] o ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente”. (RECEM/ CEPAM, 1997)

O “Musicalização em Flauta Doce” era um programa integrado ao Fuja da Rua – Clube da Criança. Entendemos que “programas integrados” são subprogramas que funcionam com uma estrutura administrativa paralela, mas integrada aos programas já existentes, incorporando novos temas e novas atividades aos programas destinados a meninos e meninas. No caso do Clube da Criança, as oficinas de horticultura, bordado, crochê e tapeçaria foram expandidas quando criados os programas “Musicalização em Flauta Doce” e “Broto Verde” (que será descrito em seguida).

No caso do Musicalização, a estrutura física é a mesma do “Fuja da Rua - Clube da Criança”. As crianças freqüentavam as aulas de música antes do início das atividades do “Clube da Criança”. Era obrigatório que as crianças estivessem regularmente matriculadas na rede pública de ensino.

A Fundação Assiense de Cultura participou na deliberação e execução das atividades musicais, com o objetivo de utilizar a música terapêutica como forma de canalizar a agressividade. O CDCA de Assis destinou recursos financeiros para o pagamento de bolsa – aprendizagem. O dinheiro foi arrecadado através de doações de Empresas Privadas. A participação da prefeitura aconteceu através das outras atividades executadas pelo Clube da Criança: alimentação, tratamento médico etc. A Unesp participou do acompanhamento psicológico, executado por estudantes/ estagiários supervisionados por um professor.

1.6. Broto Verde, Assis

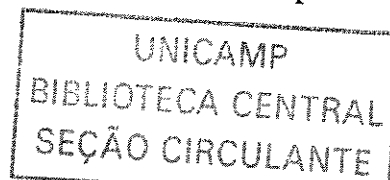
O “Broto Verde” foi criado em 1994, como um programa integrado ao “Fuja da Rua – Clube da Criança”. Surgiu porque algumas crianças não se adaptavam ao Clube da Criança e ao “Musicalização em Flauta Doce” e preferiam manter o trânsito itinerante pelas ruas, a se enquadrarem nas regras dos programas.

As atividades foram desenvolvidas com crianças que ficavam boa parte do tempo nas ruas. O “Broto Verde” pretendia ser um programa alternativo, capaz de reduzir a agressividade e violência de crianças e adolescentes, apostando na profissionalização técnica e remunerada. O programa teve como parceiros a Secretaria Municipal de Planejamento, Secretaria Municipal de Ação Social, Secretaria Municipal de Educação, ONG Flora Vale, Unesp, CMDCA de Assis e empresas privadas. É um programa de caráter “democrático e de parceria”.

O “Broto Verde” inseriu o tema do meio ambiente no projeto de proteção social do município. A Prefeitura, através de suas secretarias, forneceu transporte e alimentação, tendo uma participação na execução do programa.

O Programa Broto Verde foi deliberado e executado pela ONG Flora Vale, sediada na Estação Experimental de Assis, que pertence ao Instituto Florestal de São Paulo. O programa foi deliberado pelo quadro de profissionais da ONG Flora Vale, com o objetivo de educar adolescentes na prática de coletas de sementes, produção de mudas, jardinagem e ornamentação. A ONG é uma Associação de Recuperação Ambiental que produz e fornece mudas para a recomposição de áreas degradadas que são autuadas por infringir a legislação ambiental que prevê a conservação de áreas nativas. Além de intervir diretamente nos casos que envolvem o Judiciário, fornece mudas para a recomposição de florestas de eucalipto, que são desmatadas para a produção de lenha na região.

Os empresários do setor lenheiro têm interesse econômico na manutenção do programa porque o ciclo do corte e plantação de eucalipto é muito rápido, sendo necessário à produção constante de mudas para regeneração da floresta e manutenção dos negócios. Os empresários financiam a produção de mudas e pagamento das bolsas aprendizagem, para adolescentes de 12 a 14 anos. O pagamento das bolsas é realizado pelo CMDCA,



que administra e distribui o financiamento recebido. Não há informações sobre a participação do CMDCA na fiscalização do programa.

O “Broto Verde” é cumpridor da legislação ambiental, mas não há nenhum relato sobre o envolvimento dos adolescentes em programas de educação ambiental e metodologias que privilegiem ferramentas da educação popular. O programa é voltado para a formação profissionalizante. Os adolescentes são a mão de obra do programa, plantando mudas que posteriormente serão doadas ou vendidas.

O programa não transgide as recomendações do ECA, uma vez que a faixa etária do público atendido não caracteriza trabalho infantil. Os adolescentes recebem, duas vezes por semana, acompanhamento psicológico executado pela Unesp. As famílias também recebem acompanhamento, no qual os psicólogos procuram “conscientizá-las sobre a importância do seu comprometimento e responsabilidade, entre outras orientações” (RECEM/CEPAM, 1997).

1.7. Casa Abrigo, Assis

O programa “Casa Abrigo” foi deliberado em 1996. Conta com a parceria da Prefeitura de Assis, Vara da Infância e da Juventude, CMDCA, CTCA e Polícia Militar.

O objetivo do programa era oferecer a crianças, adolescentes e mães “alojamento e alimentação em condições apropriadas de higiene, estimulando a autovalorização e a aquisição de hábitos sociais pelo período necessário ao equacionamento dos problemas e dificuldades em que estejam envolvidos (...) e buscar a participação e integração das entidades sociais, órgãos municipais, estaduais, federais e demais segmentos da comunidade visando soluções para a problemática da criança e do adolescente”. (RECEM/CEPAM, 1997). O “Casa Abrigo” é um recurso provisório que não impede que as crianças e adolescentes tenham vínculos com a comunidade. São atendidas crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, de ambos os sexos. O programa tem caráter “democrático e de parceria”.

O programa foi deliberado pela prefeitura, Vara da Infância e da Juventude, CMDCA de Assis. A Polícia Militar é parceria do CMDCA, transferindo informações sobre crianças que estão envolvidas em atos ilegais ou que sofrem algum tipo de violência.

As crianças são encaminhadas pelo Conselho Tutelar e pela Vara da Infância e Juventude. A Prefeitura de Assis, através da Secretaria Municipal de Ação Social, executa atividades de lazer, esporte, recreação e atendimento psicológico. A Secretaria Municipal de Higiene e Saúde fornece tratamento médico e odontológico.

As famílias também são atendidas através de acompanhamento psicológico e recebem alimentação e remédios. Não há relatos sobre o envolvimento da família em trabalhos de base e mobilização popular. Para a coordenadora do programa um dos principais problemas refere-se à dificuldade das famílias em assegurar ambiente adequado à formação de crianças e adolescentes em condição de desenvolvimento:

“As dificuldades encontradas dizem respeito ao retorno familiar devido [ao] número de núcleos familiares frágeis e desestruturados, incapazes de proporcionar às suas crianças e adolescentes as condições básicas e elementares que deveriam ser asseguradas e que são previstas em lei”.

(RECEM/ CEPAM, 1997)

1.8. Bombeiro Mirim, Assis

O programa foi criado poucos meses depois do “Casa Abrigo”. Envolve uma parceria entre a Prefeitura de Assis, CTCA, Polícia Militar e FEBEM. O “Bombeiro Mirim” funcionava no mesmo espaço físico do “Casa Abrigo”, mas possuía uma estrutura administrativa paralela, constituindo-se como um “programa integrado”. Algumas crianças atendidas pela “Casa Abrigo” também freqüentavam o “Bombeiro Mirim”.

O programa foi deliberado pela Polícia Militar, através da participação do Corpo de Bombeiros local, com o objetivo de:

“(...) proporcionar a conscientização e a reeducação dos adolescentes que se encontram transitando pelas ruas da cidade, na mendicância, vindo geralmente de famílias com baixa ou quase nenhuma renda que moram na periferia da cidade e não possuem uma estrutura familiar estável.”

(RECEM/ CEPAM, 1997).

O relato da Secretaria Municipal de Ação Social, não faz menção ao ECA e utiliza o termo “menor”, que vigorou até o Código de Menores, embora o “Casa Abrigo” seja um programa recomendado pelo ECA. O Bombeiro Mirim tem caráter “autoritário de parceria”.

A Prefeitura executa atividades de lazer, esporte, recreação e atendimento psicológico - fornecidos pela Secretaria Municipal de Ação Social - e tratamento médico e odontológico - fornecidos pela Secretaria Municipal de Higiene e Saúde. O CTCA tem participação consultiva, encaminhando crianças e adolescentes em situação risco. A FEBEM tem uma função semelhante, liberando adolescentes internos para freqüentarem as atividades do Bombeiro Mirim.

A Polícia Militar, através do Corpo de Bombeiros, teve participação na deliberação e execução das atividades funcionando, conforme relato da Secretaria Municipal de Promoção Social, da seguinte forma:

“O programa (...) oferece: (...) – ***noções de militarismo***: propõe experiência de aprendizagem que propiciem aos adolescentes ***normas de conduta, disciplina, hierarquia***; - esporte: proporciona ao adolescente reconhecer e tratar pequenas hemorragias, escoriações, reanimação cardíaco-pulmonar, fraturas, queimaduras; -instrução: cabos e nós desenvolvem a coordenação motora e são usados em atividades de salvamento; - combate a incêndio: desenvolve no adolescente a identificação dos diversos tipos de materiais em combustão e a forma de extinção e orientação de prevenção contra incêndios; - salvamento em altura: proporciona conhecimentos de resgate de vítima em lugares elevados (...);- trato de material de bombeiros: desenvolve a capacidade de manutenção, conservação e organização; - reforço escolar: incentiva o retorno escolar (...); “Grupo Operativo”: desenvolve no adolescente a capacidade de reflexão sobre a vida, as dificuldades e sua ação sobre o mundo.” (RECEM/ CEPAM, 1997; grifo nosso)

A Polícia Militar é parceira do CTCA, mas o relato não informa se a PM tem representantes no conselho. As famílias são beneficiadas através de acompanhamento psicológico e recebimento de alimentação, através do “Casa Abrigo”. Não há registro de participação dos núcleos familiares, movimentos sociais ou associação de bairros nos espaços de formulação dos programas.

1.9. Acreditando No Futuro Das Crianças, Itararé.

O programa foi iniciado em 1994. É uma parceria entre uma Entidade Religiosa, CMDCA, CTCA, Polícia Militar, Prefeitura de Itararé e Empresas Privadas. Tem a missão de desenvolver atividades profissionalizantes e de complementação escolar vinculados à doutrina de proteção integral, conforme recomendado pelo ECA. O programa tem caráter “democrático e de parceria”.

A entidade religiosa participou do financiamento e execução das atividades de complementação escolar, cursos de corte e costura, datilografia, bordado, tricô, crochê, formação religiosa, música e coral, educação artística, recreação, esporte e lazer. No momento do relato a entidade estava implementando cursos de encanador e eletricitista.

De acordo com o relato do presidente da entidade, o CMDCA deliberou o programa a partir das recomendações do ECA:

“A partir da implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente, abriu-se uma visão mais avançada da política de atendimento à criança e ao adolescente. Refletindo sobre este enfoque, o CMDCA concluiu que era necessário um projeto que atendesse de forma eficaz as crianças/adolescentes carentes do município.” (RECEM/ CEPAM, 1997)

O CTCA teve uma participação consultiva, encaminhando as crianças através de uma triagem prévia. A Polícia Militar participou auxiliando o CMDCA na deliberação do Programa e auxiliando o CMTCA na triagem das crianças e adolescentes.

A Prefeitura de Itararé financiou a maior parte do programa e executou atividades de assistência médica, odontológica e psicologia, através de suas secretarias específicas. As empresas privadas da cidade participaram financiando pequena parte do programa, que é administrado pelo CMDCA. A Unicef financiou pequena parte dos recursos que seriam utilizados na abertura de uma loja para confecção de roupas, com o objetivo de aumentar a geração de renda do programa.

Não há nenhuma menção sobre a inclusão das famílias como beneficiárias do programa.

1.10. Projeto Santa Mônica, São José Do Rio Preto

O “Santa Mônica” é uma parceria criada em 1996 entre a Prefeitura de São José do Rio Preto, Secretaria Estadual da Criança, Família e Bem Estar Social (SEBES), uma Entidade Religiosa, CMDCA e CTCA - com a participação de representantes da Delegacia de Ensino, Polícia Militar, Entidades Sociais e Universidade. O programa tem caráter “democrático e de parceria”.

São atendidas crianças e adolescentes em situação de risco social que ficam grande parte do tempo nas ruas, beneficiadas com reforço escolar, alimentação, atividades lúdico-pedagógicas e esportivas. A Prefeitura, através da Secretaria Municipal do Bem-Estar Social, e a Entidade Religiosa executaram as atividades.

As crianças já eram atendidas na Casa Municipal da Criança e do Adolescente. Com a implantação do CMDCA, o programa foi ampliado e as famílias também passaram a ser beneficiadas. Para a deliberação do programa o CMDCA delegou ao CTCA a responsabilidade de formar uma “Comissão de Projetos Especiais”, da qual participaram setores da sociedade e do Estado: Delegacia de Ensino, Polícia Militar, Polícia Civil, entidades religiosas, Unesp e prefeitura local. “Havia um consenso de que a maior parte das crianças e adolescentes vai para as ruas por falta de aconselhamento adequado ao ECA” (RECEM/ CEPAM, 1997).

O CMDCA participou da fiscalização e do financiamento do programa. Os recursos foram arrecadados através do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. O documento não informa como estes recursos foram captados.

As famílias foram beneficiadas com atendimento médico, auxílio alimentação, orientação psicológica, pagamento de impostos atrasados e documentos pessoais como CIC e RG. No início, a Secretaria Estadual da Família e Bem-Estar Social repassava financiamento ao programa, auxiliando na compra de alimentação, material escolar, materiais de higiene, roupas, etc. Posteriormente o convênio foi cancelado, a Prefeitura e o CMDCA assumiram então as despesas do programa.

1.11. Pequeno Cidadão, Jaboticabal.

O “Pequeno Cidadão” pretendia atender crianças e adolescentes em “situação de rua e mendicância”, para que pudessem “exercer o direito de cidadania de forma responsável, rompendo com o círculo de pobreza e valorizando-os como sujeitos de direitos e deveres”. Entre os objetivos específicos estava a prevenção da marginalidade e o uso de drogas, a retirada de crianças das ruas e a “integração social”²⁹. As crianças recebiam o “vale cidadania”, uma bolsa aprendizagem no valor de R\$ 50.00, bônus de R\$ 6.00 para os que atingissem conduta ideal e descontos que variam de R\$10.00 a R\$1.00, proporcionais à falta de frequência no projeto e na escola, comportamento inadequado e conduta grave. As famílias são beneficiadas com orientação psicológica. Em casos de “desvios de comportamento” é realizada avaliação neurológica.

O programa faz referência ao ECA e à palavra “cidadania”, embora utilize um misto de linguagem democrática e autoritária. O arranjo institucional é de parceria. O programa está inserido no tipo “democrático de parceria”³⁰.

²⁹ O fato das crianças permanecerem tempo parcial ou tempo integral nas ruas, não implica na ausência de vínculos sociais. Gregori utiliza o termo “viração” para designar os processos de identidade construídos na interação de meninos com vários outros atores: população, comerciantes, polícia, etc. Sobre o assunto ver Gregori (2000)

³⁰ A caracterização “democrática de parceria” está de acordo com os critérios do tipo ideal e será importante para indicar, adiante, que as palavras como “cidadania” e “direitos”, não são suficientes para garantir os direitos de crianças e adolescentes.

Os parceiros do programa são a Prefeitura, através da Secretarias de Educação, de Saúde e de Transporte, CMCD, CTCAs, Secretaria Estadual da Criança Família e Bem-Estar Social do Estado de São Paulo (SEBES) e Fundo Social de Solidariedade (FUSSESP)³¹, Clubes de Serviço, Polícia Militar (PM) e Sindicatos Municipais (dos Trabalhadores Rurais, dos Metalúrgicos, da Construção Civil, dos Trabalhadores do comércio e dos Motoristas).

A Prefeitura Municipal e o CMDCA deliberaram o “Pequeno Cidadão”, quando perceberam que as crianças não se adaptavam a outros programas porque “precisavam ajudar nas despesas de casa”(RECEM/CEPAM, 1997). Segundo o relato de uma funcionária da Prefeitura, as crianças causavam “problemas em frente a supermercados, cemitérios e todos os lugares onde houvesse uma maior aglomeração de pessoas” (RECEM/CEPAM, 1997).

Uma equipe de técnicos do CTCA faz ronda nas ruas para detectar as crianças e depois as encaminha para o programa, tendo um tipo de participação consultiva. As secretarias municipais executam atividades de reforço escolar, atendimento médico e transporte. A SEBES e o FUSSESP financiam parte do programa. Mas o convênio com a SEBES foi interrompido porque a o Governo do Estado de São Paulo não cumpriu a compromisso do repasse de verba. A Prefeitura também passou a arcar com o financiamento do programa. O Clube de Serviço financiou a compra de uniformes e os sindicatos locais pagaram o “vale-cidadania”.

A Polícia Militar, através do Tiro de Guerra e Corpo de Bombeiros, auxiliam na execução e deliberação das atividades: esporte, noções de civismo, primeiros socorros, formação de banda musical, prevenção de acidentes domésticos e incêndios³², “visando o desenvolvimento emocional para a reintegração familiar” (RECEM/CEPAM, 1997). A Polícia Militar teve representantes no CTCA, auxiliando na deliberação do programa.

1.12. Fazendo a Cidadania Jovem, Angatuba

³¹ O Fundo Social de Solidariedade, tem como objetivo apoiar através do repasse de mercadorias, recursos financeiros e assessoria técnica, a implantação de projetos junto a Entidades Sociais da Capital e a Fundos Sociais de Solidariedade Municipais no interior, através de suas sedes regionais. Atualmente o FUSSESP é dirigido pela primeira-dama do governo do estado, Ana Lúcia Alckimim.

³² Atividades executadas nos mesmos moldes do programa Bombeiro Mirim.

O programa foi criado em 1995 pela prefeitura de Angatuba, através do Departamento Municipal de Promoção Social e pela Unesp. Conta com a parceria de Empresas Privadas, do Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo (FUSSESP) e dos próprios adolescentes envolvidos no trabalho. O programa tem caráter “democrático e de parceria”.

A Prefeitura executou parte do programa através do trabalho de profissionais ligados ao Departamento Municipal de Promoção Social - psicólogos, professores e coordenadores das áreas de cultura e esporte - e financiou equipamentos, remuneração de profissionais e aluguel da estrutura física onde o programa funcionava. O FUSSESP transferiu parte do financiamento destinado ao programa. Os empresários locais também participaram do financiamento, doando uma máquina de xerox e encadernação de papéis para auxiliar na geração de renda da “Casa”.

O objetivo do programa era resgatar do papel do jovem na atuação e participação nas questões que afligem a sociedade e fortalecer a identidade do grupo juvenil (RECEM/CEPAM, 1997). De acordo com o relato, este trabalho é importante se analisado dentro do contexto do município que apresenta poucas opções de lazer, cultura, esportes, empregos e problemas como consumo de drogas, prostituição, desemprego, etc. Os jovens participaram dos espaços públicos de discussão sobre os problemas da cidade e criaram a Casa do Adolescente – um espaço criado pelos próprios jovens para o desenvolvimento de atividades dirigidas às outras crianças e adolescentes da cidade. O programa previa a participação dos jovens como responsáveis pela deliberação e execução das atividades desenvolvidas na “Casa”.

A Unesp (Campus de Araraquara) participou na deliberação e assessoria técnica e também executou o início das atividades durante nove meses. O programa teve início na Casa da Cultura de Angatuba com a reunião de 314 jovens, que passaram por um processo participativo para definição das atividades da “Casa”. A partir da metodologia participativa, abriu-se um espaço para a discussão de temas relacionados aos interesses da população jovem. Tal processo poderá ser mais bem compreendido nas palavras da coordenadora do projeto:

“O programa foi iniciado (...) com a participação de 314 jovens de 14 a 20 anos na discussão do filme ‘Bye-Bye Brasil’, que objetivou, através da discussão, desafiar os jovens a pensarem a realidade de Angatuba no contexto nacional mais amplo.

Após essa atividade os participantes se dividiram em pequenos grupos para desenvolver projetos com temas específicos de seus interesses, como: “O que é AIDS?”, “Há Espaço de Lazer nesta Cidade?”; “Gravidez na Adolescência”; “Aborto”, “Como Vive o Pequeno Produtor Rural em Angatuba?”; “O que Existe de Saneamento Básico na Nossa Cidade?”; “Análise Crítica da TV”; “Doação de Órgãos: Isto é Possível?”; “O que Vou Ser Quando Crescer? – orientação vocacional ”; “Quem São e O que Fazem os Talentos Artísticos em Angatuba?”; “Vamos Praticar Esportes?”

Estes temas foram explorados em profundidade e a prefeitura apoiou (...) fornecendo meios para que os adolescentes pudessem pesquisar, dentro e fora do município seus temas e elaborar material educativo.

Paralelo às pesquisas foram desenvolvidas atividades interativas com o grupo, através de reuniões quinzenais que tinham [como] tema: “A descoberta de si mesmo”, onde eram passados através de dinâmicas e textos, informações gerais sobre o mundo atual, potencialidades humanas, relacionamento grupal e familiar (...) visando despertar o adolescente para o auto-conhecimento, desenvolvimento da auto-estima e desenvolvimento sadio de suas relações com o mundo.” (CEPAM/RECEM, 1997)

Os trabalhos dos adolescentes foram expostos na I Jornada Cidadania Jovem, um evento cultural coordenado pela prefeitura local que aconteceu no período de 9 a 16 de Março de 1995. Para o evento foram convidados profissionais de diversas áreas do conhecimento, que discutiram os temas abordados durante as atividades anteriores. No evento, os adolescentes apresentaram suas pesquisas e participaram de jornadas esportivas, artística e cultural, das quais também participaram as escolas do município e a população em geral.

A descrição dos programas pretendeu elucidar os arranjos de parceria e os tipos de participação desempenhados por cada um dos atores envolvidos. A tabela 3 sistematiza esses dados. O próximo passo consistirá em demarcar, através de uma análise comparativa, as regularidades e diferenças da participação da sociedade civil nos programas descritos.

Tabela 3. Programas, instituições parceiras e tipos de participação.

Programas	Arranjos de Parceria	Tipos de Participação
1. Seja Um Anjo da Guarda	Fundação Abrinq Prefeitura Municipal de Santos CMDCA	Assessoria técnica e financiamento Deliberação Financiamento

	Ministério Público Empresas Privadas	Fiscalização Financiamento, deliberação e execução
2. Parceria	Prefeitura Municipal ONGs	Financiamento, deliberação e fiscalização Execução
3. Turma Que Faz	Fundação Cassiano Ricardo ONG Criança Faz Arte Prefeitura Comunidade Família	Financiamento e deliberação Execução, deliberação e avaliação Fiscalização Financiamento Consultiva
4. Fuja da Rua—Clube da Criança	ONG AFS Intercultura Brasil Prefeitura Empresas Estatais	Execução Financiamento, execução e deliberação Financiamento
5. Musicalização em Flauta Doce	Fundação Assiense de Cultura Prefeitura CMDCA Unesp Empresas Privadas	Deliberação e execução Execução e financiamento através da estrutura do Fuja da Rua – Clube da Criança Financiamento Execução Financiamento
7. Casa Abrigo	Vara da Infância e da Juventude CTCA CMDCA Polícia Militar	Deliberação e consultiva Consultiva Deliberação Consultivo

	Prefeitura	Deliberação e Execução
8. Bombeiro Mirim	FEBEM Polícia Militar CTCA Prefeitura	Consultiva Deliberação e execução Consultiva Execução
9. Acreditando no Futuro da Criança	Prefeitura Entidade Religiosa CMDCA CTCA Unicef Polícia Militar Empresas Privadas	Execução e financiamento Execução e financiamento Deliberação e financiamento Consultivo Financiamento Deliberação e consultiva Financiamento
10. Santa Mônica	Prefeitura CMDCA CMTCA Universidade PM Entidades Sociais Entidade Religiosa SEBES	Execução Fiscalização e Financiamento Deliberação Deliberação Deliberação Deliberação Execução Financiamento
1.11. Pequeno Cidadão	Prefeitura SEBES FSS CMDCA	Deliberação e Execução Financiamento Financiamento Deliberação

	CTCA Clube de Serviço Polícia Militar	Consultivo Financiamento Deliberação e Execução
1.12. Fazendo a Cidadania Jovem.	Unesp Jovens Prefeitura Empresas Privadas	Deliberação, Assessoria técnica e execução Deliberação e execução Execução e financiamento Financiamento

CAPÍTULO IV

PROJETOS POLÍTICOS EM DISPUTA:

ATORES, PARTICIPAÇÃO E A RELAÇÃO COM A “CLIENTELA”

Este capítulo é dedicado à comparação dos tipos de participação da sociedade civil nos programas sociais na área da infância e adolescência. Trata-se de buscar regularidades e diferenças entre o mesmo conjunto de atores, nos diferentes programas. Os atores selecionados para esta análise, foram aqueles cuja incidência quantitativa revelou a tendência das parcerias firmadas entre sociedade civil e Estado no interior do Estado de São Paulo - ONGs, Fundação Empresarial, Empresas Privadas, CTCAs, Universidades. A análise da Polícia Militar foi incluída, uma vez que sua participação está diretamente relacionada às articulações com os CTCAs. A participação da família, exatamente por ser pouco expressiva, também merece considerações.

1. ONGs: Qualificação e descentralização

Projeto	Tipo de Participação
Clube da Criança	Execução
Broto Verde	Deliberação/ Execução
Parceria	Execução
Turma que Faz	Deliberação/ Execução/ Avaliação

Como já dissemos, o campo que marca o terreno das organizações não governamentais é entendido como um conjunto heterogêneo de instituições que foram incorporadas sob a mesma sigla, mas cujas relações com os movimentos sociais, com o trabalho de mobilização social e com o próprio estado variam: ora são mais intensas, ora distantes, sendo necessário fazer as distinções entre elas. O primeiro conjunto de instituições é definido por aquelas organizações que desenvolviam trabalho de “assessoria

e apoio” a movimentos sociais nas décadas de 70 e 80, como as organizações ligadas à igreja católica. Um segundo conjunto de instituições surge no final da década de 80 e início dos anos 90, quando o papel de representação começa a ganhar força (ambientalistas e aquelas que lutam pela defesa dos direitos de “meninos de rua”). Um terceiro grupo é composto pelas Fundações Empresariais que também passaram a compor o quadro das ONGs. Um quarto grupo integra as entidades filantrópicas tradicionais que se dedicam secularmente à caridade (entidades religiosas de diversos tipos).

De fato, o que nos interessa neste estudo são algumas das características da “rede movimentalista”, que marcam tanto o primeiro quanto o segundo grupos, ou seja, o fortalecimento das articulações com movimentos populares e sujeitos sociais.

No plano internacional e nacional, as ONGs tornaram-se um marco na consolidação de apoios mútuos desde a Eco 92, realizada no Rio de Janeiro. Poucos anos depois, em 1995, o governo de Fernando Henrique Cardoso acelerou as parcerias entre Estado e setores da sociedade considerados qualificados e eficientes (Cf. Chaves Teixeira, 2002:107). Esta qualificação estava inscrita tanto na capacidade institucional das ONGs - menos burocratizada e mais ágil que o Estado, inclusive do ponto de vista do próprio Estado³³.

Por um lado, a questão da qualificação técnica tem sido considerada, por muitas ONGs, como condição política importante para estreitar vínculos com as comunidades e fornecer competência técnica necessária ao incentivo da participação comunitária³⁴. Mas, por outro lado, a qualificação técnica das ONGs também tem implicado em excesso de papelada e burocratização. Ao se profissionalizarem, muitas ONGs passam a existir como uma empresa, dependendo de financiamentos e salários para seus funcionários e, como consequência, têm-se exigido cada vez mais procedimentos técnicos e burocráticos para sua atuação. A qualificação técnica também tem sido justificada, pelas prefeituras, em função do despreparo dos funcionários públicos.

³³ Esta qualificação técnica se refere ao histórico das ONGs no trabalho de mobilização popular e na qualificação técnica de seus integrantes profissionalizados.

A questão da qualificação técnica foi apontada como elemento fundamental para a busca de parcerias entre ONGs e prefeituras locais, dispensando a base da representação popular. A questão da qualificação também foi uma prática incentivada pelo governo do Estado de São Paulo.

No caso do Programa Parceria, de São José do Rio Preto, nove Creches, três Centros Comunitários, uma Casa Abrigo e uma Casa Aberta foram, nas palavras da Secretária Municipal do Bem-Estar Social do município, “parceirizadas”. Na avaliação da prefeitura os funcionários públicos eram “despreparados” para o trabalho com crianças e adolescentes, motivo pelo qual justificava-se a parceria com organizações da sociedade civil. Em 1993, quando se inicia o programa, o governo de Fleury já vinha orientando as prefeituras para a busca de parceiros, sob o argumento de que as organizações não governamentais eram mais qualificadas para executar as atividades. Seguindo o mesmo padrão discursivo do governo do Estado, a opinião do funcionário desloca o problema do atendimento para a cultura burocratizada do funcionalismo público e uma maior qualificação das instituições parceiras.

No entanto, as ONGs vinculadas ao programa Parceria, ao assumiram a terceirização dos serviços também estavam encarregadas dos procedimentos burocráticos: prestação de contas, elaboração de relatórios, reuniões, etc. Mediante o desejo de preterir a cultura burocratizada do funcionalismo público, a prefeitura escolheu estender os mesmos procedimentos para as ONGs, sem incentivar a questão da mobilização social.

No programa “Turma que Faz”, iniciado em 1993, na cidade de São José dos Campos, a questão da qualificação técnica permeia o relato da coordenadora da ONG, uma artista plástica, ex-funcionária da Secretaria do Menor, que trabalhou quatro anos com crianças de rua, infratores e/ou abandonados da FEBEM. Um jornal da cidade, utilizando-se da qualificação da artista plástica, justificou o financiamento obtido pela ONG:

“[o município] teve que competir com outras cidades para que [a contratação] se efetivasse. [Uma vez que] a artista plástica usa esta metodologia [com crianças] há dez anos” (Anexo RECEM/ CEPAM; Jornal Região, p. 05).

Esta passagem revela a necessidade de marcar uma posição de legitimizar-se perante a sociedade quanto à qualidade do atendimento prestado. A artista plástica marca seu papel como legítima representante de crianças e adolescentes, enfatizando sua relação de proximidade com os meninos. A artista plástica, de fato, conhecia as questões que envolviam o trabalho de rua. Existe, então, a valorização desta posição, que justificou a contratação. A artista plástica foi uma das idealizadoras do “Turma Faz Arte” na Secretaria do Menor, que, segundo documento apresentado, “nasceu da cabeça [da artista plástica] em consonância com a cabeça da secretaria Alda Marco Antônio”(RECEM/ CEPAM, 1997). A artista plástica utilizou o material redigido por Alda Marco Antônio para justificar sua qualificação técnica na educação de meninos de rua e a relevância do programa:

“O ‘Turma Faz Arte’ é o mais pobre programa da Secretaria do Menor, porém creio que é o mais revolucionário. Não tem sede, penetra pelas favelas e acontece nas próprias vidas. (...). Tornou-se possível porque conseguimos encontrar pessoas como [esta] artista plástica (...) que canta, dança, representa (...) e educa crianças.” (Anexo RECEM/ Secretaria do Menor, sem data. Documento de apresentação do programa “A Turma Faz Arte” redigido por Alda Marco Antônio).

No entanto, seguindo o modelo proposto pela Secretaria do Menor, não houve vínculos com movimentos sociais, embora a artista plástica tenha se dedicado ao trabalho direto com as crianças. Vimos, no capítulo sobre as políticas sociais do governo do Estado de São Paulo, que a secretaria de Alda Marco Antônio legitimava o trabalho de base e mobilização popular desenvolvido pela Pastoral do Menor. No entanto, a secretária confiou nos esquemas pessoais de distribuição de recursos do governador Quéricia, sem se esforçar para estabelecer relações de parceria com as ONGs e movimentos sociais.

O “Turma que Faz” também desenvolveu trabalhos de mutirões, envolvendo as famílias, mas não foram criados espaços públicos para a discussão de problemas. As decisões ficaram centralizadas nas mãos da prefeitura, da ONG e da Fundação

financiadora³⁵. O documento não relata nenhum envolvimento com associações de bairros ou movimentos sociais.

O projeto “Broto Verde”, de Assis, foi incorporado ao “Clube da Criança” exatamente porque a ONG Flora Vale dispunha de um saber técnico para desenvolver trabalhos na área de produção de mudas. Algumas crianças e adolescentes que ficavam boa parte do tempo nas ruas, não se adaptaram ao programa “Clube da Criança” e foram inseridas no “Broto Verde” para receberem formação técnico-profissional remunerada. A ONG Flora Vale é uma Associação de Recuperação Ambiental, que produz e fornece mudas para a recomposição de áreas degradadas: florestas que são desmatadas para a produção de lenha e áreas particulares que são autuados em flagrante por infringir a legislação ambiental que prevê a conservação de áreas nativas. Os empresários do setor de produção de lenha tiveram interesse econômico na manutenção do programa e financiaram a produção de mudas e o pagamento das bolsas de aprendizagem para adolescentes de 12 a 14 anos. Apesar do programa estar inserido na legislação ambiental, não há nenhuma indicação de que as crianças estejam inseridas em programas de educação ambiental.

A participação das ONGs também está relacionada com a descentralização. Os programas indicam forte articulação com os programas desenvolvidos pela extinta Secretaria do Menor e SEBES. Os modelos de atendimento processados nas diversas gestões do governo do Estado de São Paulo foram transferidos para as prefeituras, que passaram a imprimir, nos vínculos com as ONGs, basicamente três tendências. A primeira diz respeito a simples execução de políticas, previamente desenhadas pelo Estado, funcionando como uma espécie de prestadora de serviços. Este é o caso dos programas “Parceria” e o “Clube da Criança”. A segunda tendência é a combinação nas funções de deliberação e execução de políticas por parte das ONGs, expressa nos programas integrados “Broto Verde” e “Turma que Faz”.

No primeiro momento, o envolvimento do Estado com as prefeituras consistiu na implementação, financiamento e fiscalização dos programas descentralizados. Este foi o caso do “Clube da Criança”, que contou a participação de Empresas Estatais no

³⁵ A Fundação Cassiano Ricardo é composta por representantes de instituições tradicionais do Estado e da sociedade civil (sindicatos, setores do comércio etc) e de intelectuais indicados pelo prefeito.

financiamento do programa. Quando os convênios foram suspensos, o “Broto Verde” surgiu como alternativa de atendimento, sendo integrado ao “Clube”, mas contando com o financiamento de Empresas Privadas.

Como as metas de descentralização deixaram os municípios numa situação frágil do ponto de vista financeiro, as prefeituras mantiveram os mesmo programas desenhados pelos Estado e foram em busca de novos parceiros. As ONGs continuaram deliberando e executando políticas de referência na área, mas buscaram outras fontes de recursos. Este é o caso do “Turma que Faz”, que buscou financiamento da Fundação Cassiano Ricardo, responsável pelas políticas culturais dos municípios.

A questão, do ponto de vista da relação entre Estado e municípios, se colocou da seguinte maneira: o Estado não repassava verbas, o município tinha pouco dinheiro e competência precária e a participação da sociedade civil precisava ser incentivada. Como vimos, o resultado do contexto da crise fiscal foi, em alguns casos, a terceirização dos serviços públicos desempenhados previamente pelo Estado. Em outros casos, as ONGs passaram a deliberar, junto com as prefeituras, as políticas sociais do município.

2. Fundações Empresariais: a Abrinq e a relação com empresários locais

Projeto	Tipo de Participação
Seja Um Anjo da Guarda	Assessoria Técnica e financiamento

As Fundações Empresariais operam passando do terreno mercantil para o terreno público. A Abrinq foi a primeira Fundação Empresarial a organizar ações sociais filantrópicas, tentando formular “organicamente” o papel a ser desempenhado pela classe empresarial, incluindo o papel de sensibilizá-la para a importância do “compromisso com a cidadania” e a promoção de ações sociais para este público. Está, portanto, apoiada na questão da ética empresarial tentando mobilizar empresas para a questão da

responsabilidade social em relação aos funcionários, comunidade e municípios, investindo seus recursos em programas sociais.

No que se refere à questão da captação de recursos existe um vínculo entre Fundações Empresariais e a empresa que a originou, e ainda há vínculos com outras empresas privadas que destinam pequena parte do lucro aos programas sociais. A captação dos recursos das empresas privadas pelas Fundações Empresariais está inserida na questão da ética e marketing empresarial, uma vez que a filantropia faz bem à imagem das empresas.³⁶ A fundamentação teórica da Abrinq diz respeito às garantias legais da legislação sobre a infância e adolescência, defendendo direitos constitucionalmente assegurados como o combate do trabalho infantil, o direito à saúde, educação, meio ambiente saudável, convivência familiar adequada etc. A originalidade da Abrinq reside no fato de que, pela primeira vez, parte do empresariado assume a responsabilidade sobre os problemas sociais das comunidades, dedicando-se a ações civis e voluntárias³⁷.

No caso do programa “Campanha Seja um Anjo da Guarda”, de Santos, a Fundação Abrinq financiou o programa, deliberou sobre sua formulação e prestou assessoria técnica à Prefeitura, com o objetivo de desenvolver uma campanha para sensibilizar empresários sobre a importância de adotarem uma criança (receberem as crianças nos finais de semana e em datas festivas, além da proposta efetiva de adoção). A Fundação, de fato, atuou num espaço amplo que envolveu a discussão com a prefeitura municipal, o que indica uma participação deliberativa e propositiva entre ambas.

Foram realizadas conferências na cidade - “Conferência da Criança e da Família”, “Conferência da Educação” e “Conferência da Educação e Saúde” – que trataram do problema da criança, enfatizando a importância da co-responsabilidade e mobilização dos setores empresariais e classe média na deliberação e execução do programa. Estes espaços foram freqüentados somente pela classe média e o poder público. Não havendo relatos de

³⁶ Uma análise sobre a Fundação Abrinq pode ser encontrada em trabalho recente de Paoli (2000).

³⁷ Muito embora, como define Paoli, este tipo de instituição constitui-se como espaços filantrópicos organizados por empresários nacionais e empresas multinacionais afinadas com o projeto político de desmonte do Estado.

participação das mães das crianças, nem de movimentos sociais organizados na realização das conferências realizadas em Santos.

A Fundação Abrinq, por outro lado, tem atuado na função de assessoria técnica aos municípios e também tem discutido a necessidade de incorporar a participação de setores da sociedade na deliberação de políticas. No entanto, no caso do “Seja um Anjo da Guarda” não houve a preocupação de envolver os núcleos familiares nos espaços públicos de discussão sobre seus próprios problemas. Em outros termos, se falava sobre sujeitos (crianças, adolescentes, famílias, comunidades pobres) que nunca apareceram para falar em nome próprio. Assim, apesar da mobilização de setores da classe média nas conferências municipais, não há nenhum relato sobre a participação das classes populares nos espaços públicos organizados para a discussão dos problemas da área.

A Fundação Abrinq, Ministério Público e Prefeitura vincularam-se de forma propositiva, discutindo os rumos e os passos do programa, levando sempre em consideração as leis previstas no ECA. Contudo, embora tenha havido a participação desses atores nos espaços de formulação das políticas, os setores subalternos não foram envolvidas neste processo. Questões como a mobilização de setores excluídos, trabalhos de base, educação de rua, não foram em nenhum momento relatadas.

A Fundação Abrinq cumpriu um papel importante na assessoria técnica à Prefeitura. A grande conquista do programa foi a mobilização da sociedade civil (empresarial) e a difusão da cultura dos direitos:

“A principal inovação da campanha foi ter se transformado num programa de atendimento comunitário, construído passo a passo, juntamente com a população” (CEPAM/ RECEM, 1997)

“(...) hoje [há] um grupo organizado da classe empresarial. Eles promovem encontros e debates de temas relacionados à questão da criança e do adolescente, com entidades afins da cidade de Santos.” (CEPAM/RECEM, 1997)

O resultado do programa foi primoroso do ponto de vista da participação dos empresários, mas débil do ponto de vista da participação dos beneficiários dos programas. Quem decidia sobre os rumos do programa e argumentava sobre as necessidades de crianças e adolescentes o fez sempre na figura de “outro” – o empresário, que distante da realidade de crianças em situações vulneráveis, decidia seu futuro.

3. Empresas Privadas: financiando os CDCAs

Projeto	Tipo de Participação
Seja um Anjo da Guarda	Financiamento, Deliberação e Execução
Musicalização em Flauta Doce	Financiamento
Broto Verde	Financiamento
Fazendo a Cidadania Jovem	Financiamento

É também dentro do contexto da participação, descentralização e de crise fiscal dos municípios que as empresas privadas têm se deslocado do âmbito privado para o âmbito público, através de parcerias firmadas entre estas e o poder público consolidadas, freqüentemente, pela lógica das doações. No interior do Estado de São Paulo, a participação das Empresas Privadas tem acontecido, sobretudo, através de financiamentos doados aos fundos municipais, que são encaminhados e administrados pelos CMDCA's. Também aparecem outros tipos de participação financeira - doação de equipamentos e bolsas de aprendizagem, doação de recursos materiais.

Entre os quarenta e oito programas (48) coletados para esta pesquisa há quinze (15) programas nos quais se faz presente a atuação das empresas privadas. Este é um número significativo que, aliás, supera quantitativamente a atuação de qualquer outra instituição.

No programa “Seja um Anjo da Guarda”, a participação dos empresários aconteceu, inicialmente, através de ações voluntárias. A Prefeitura oferecia um “cardápio de

possibilidades” para aquele que pretendia tornar-se “um anjo da guarda”³⁸. A idéia era mobilizar a classe média e setores empresariais para ir a abrigos, conhecer os trabalhos desenvolvidos pela Prefeitura, prestar seus serviços profissionais ou tornar-se membro da Rede de Famílias Solidária. Esperava-se que a ação voluntária possibilitasse “o nascimento de um vínculo afetivo importante para o processo pedagógico e de desenvolvimento integral dessas criança”, podendo resultar ou não na guarda ou adoção.

Embora a campanha tenha conseguido envolver boa parte dos empresários locais, o sistema de proteção integral não foi efetivado através do vínculo afetivo entre as famílias de empresários e as crianças. O resultado da campanha não se converteu em adoções, mas ficou limitado à frequência das crianças às residências de empresários locais. Segundo uma funcionária da Secretaria de Ação Comunitária de Santos, o problema foi diagnosticado pelos empresários, que concluíram que a permanência de crianças em suas casas levantava expectativas que não poderiam ser cumpridas. Ou seja, os empresários estavam interessados em fornecer oportunidades de empregos aos jovens ou contribuir na manutenção dos programas já existentes, mas não estavam dispostos a legalizar adoções. As crianças, por sua vez, sentiram-se frustradas porque o “vínculo afetivo”, a proteção integral e as benesses da classe média foram, certa hora, rompidos.³⁹

Os empresários se organizaram na Associação Comunidade de Mãos Dadas, formando uma rede de empresas interessadas em receber adolescentes e dar oportunidade profissional. Mais tarde, os empresários fundaram uma ONG com o mesmo nome. A Associação Comunidade de Mãos Dadas (ACMD) é hoje uma organização não governamental, cujo objetivo é facilitar as ações e práticas sociais na área da infância e da juventude, “unindo quem precisa do atendimento com quem pode fazê-lo”⁴⁰. Atualmente a ACMD desenvolve os programas: *Família Legal*, em parceria com o curso de Direito da Universidade Metodista de Santos, que consiste na assessoria jurídica gratuita à crianças e

³⁸ Em 1994, Santos contava com uma equipe de educadores de rua, um abrigo de curta permanência, dois abrigos, um programa de atendimento às meninas vítimas de prostituição (Projeto Meninas de Santos), duas oficinas profissionalizantes e CMDCA e CTCA.

³⁹ Cabe ressaltar que a frustração foi um efeito não previsto da campanha, fruto de um programa desenvolvido de “cima para baixo”, que não levou em consideração os valores e demandas de meninos e meninas em situações vulneráveis. Os empresários, apesar de apoiados na boa vontade da filantropia e comprometidos com a linguagem dos direitos, desconheciam quaisquer dimensões da realidade dessas crianças – a família, a comunidade, os problemas enfrentados no dia-a-dia.

adolescentes; *Rede Sementeira*, em parceria com o Instituto C&A, que desenvolve capacitação profissional para entidades de atendimento à criança e à adolescência; *Central de Informações*, em parceria com a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e da Juventude – ABMP e apoio da Unicef, que mobiliza recursos para os CMDCs da Baixada Santista e o *Projeto Café da Manhã*, que visa sensibilizar e conscientizar empresários e executivos sobre a importância da responsabilidade social através de palestras sobre responsabilidade empresarial (vale resumir como funcionava o “café da manhã”: durante a primeira refeição, empresários eram “despertados” para a importância das ações sociais, inclusive para o *marketing* empresarial, em seguida, convidados para um *tour*, em ônibus fretado, pela periferia da cidade, com o objetivo de sensibilizá-los para o engajamento social).

É importante ressaltar que, atualmente, a ONG Associação Comunidade de Mãos Dadas estabelece relações com o CMDCA, auxiliando na ampliação de recursos do Fundo Municipal na área da infância e capacita outros atores para o trabalho direto com crianças. Portanto, no final desse processo, os empresários saíram do campo da ação voluntária e passaram a participar das políticas para infância através da assessoria técnica e financiamento.

No “Musicalização em Flauta”, a participação dos empresários também aconteceu através de financiamentos repassados ao CMDCA. O conselho é responsável entre outras coisas, pela manutenção de fundos públicos e privados.

No “Broto Verde”, a participação também foi financeira, mas os empresários destinaram os recursos diretamente à ONG Flora Vale.

No “Fazendo a Cidadania Jovem”, a participação financeira aconteceu através da doação de uma máquina de xerox, utilizada pelos jovens para auxiliar na geração de renda da Casa do Adolescente.

⁴⁰ Informação extraída do site www.acmd.org.br

4. Conselhos Tutelares: requisitando serviços

Projeto	Tipo de Participação
Casa Abrigo	Consultiva
Bombeiro Mirim	Consultiva
Acreditando no Futuro da Criança	Consultiva
Santa Mônica	Deliberação
Pequeno Cidadão	Consultiva

O CTCA é definido pelo ECA como o órgão encarregado de fiscalizar os programas e equipamentos sociais na área da infância e adolescência, consultar os equipamentos sociais sobre a disponibilidade de vagas - em hospitais, creches, escolas e etc - e encaminhar meninos e meninas para os programas adequados, além de auxiliar o Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária para os programas de atendimento.

Nos programas “Casa Abrigo”, “Bombeiro Mirim”, “Acreditando no Futuro das Crianças” e “Pequeno Cidadão”, os CTCAs têm uma participação consultiva, encaminhando crianças para os programas.

No Santa Mônica, o CTCA é composto por representantes da Delegacia de Ensino, Polícia Militar, Entidades Religiosas e Universidade. Uma pluralidade de atores participou da Comissão de Assuntos Especiais, delegada pelo CMDCA, deliberando o programa.

A maior parte dos CTCAs desempenhou um tipo de participação consultiva, ou seja, a função de requisitar serviços públicos e encaminhar crianças e adolescentes para os equipamentos sociais. Como já apontamos, no caso da cidade de São Paulo, não havia consenso sobre as funções que deveriam ser desempenhadas pelos conselhos. A função meramente consultiva foi criticada por muitos conselheiros, que viam os CTCAs como órgãos que também poderiam estreitar vínculos com a comunidade, auxiliarem o legislativo

e fiscalizarem políticas sociais. No interior do Estado, a requisição de serviços públicos e o encaminhamento das crianças foi privilegiada e poucos conselhos participaram fiscalizando políticas ou auxiliando o poder Legislativo. O trabalho de fiscalização foi desempenhado, na maior parte dos casos, pelos CDCAs.

O tipo de participação dos CTCAs mostrou-se quase homogênea, centrada na questão do encaminhamento das crianças para os equipamentos sociais. A única exceção é o “Santa Mônica”, no qual o CTCA deliberou o programa porque o CMDCA transferiu a responsabilidade à Comissão de Assuntos Especiais.

Assim, se em São Paulo houve disputas internas entre os conselheiros no que se refere à função do CTCA, não podemos afirmar que houve conflitos da mesma natureza no interior do Estado. Os documentos, na sua maioria, não citam informações sobre os conflitos travados no interior dos conselhos e composição da pluralidade de atores que representam a comunidade.

Um outro problema dos CTCAs na cidade de São Paulo foi a questão da representação. A comunidade não foi suficientemente informada sobre a eleição dos conselheiros e o quórum de votação foi muito baixo. Os conselhos deveriam representar as demandas da comunidade, mas a pluralidade dos atores que participava dos conselhos também implicava em disputas por interesses diversos. Os conselheiros – oriundos dos movimentos sociais, equipamentos de atendimentos públicos, associações comerciais, etc - disputavam entre si o papel de legítimos representantes da sociedade. Ao mesmo tempo, os vínculos com a comunidade, movimentos sociais e associações de bairros não foram enfatizados enquanto uma prática concreta e consensual. Assim, se, por um lado, os conselhos são os representantes da comunidade, por outro, os conflitos dentro dos CTCAs e com a prefeitura impediram uma articulação mais efetiva com a base que se queria representar. Enquanto os conselheiros da cidade de São Paulo discutiram os padrões de atendimentos, questionando a tarefa de requisição de serviços, nos municípios do interior, estes conflitos não aparecem. Uma mesma função é desempenhada pelos conselhos, na qual a participação consultiva é preponderante: consultar os equipamentos sociais sobre disponibilidade de vagas e encaminhar crianças e adolescentes para o atendimento.

5. Polícia Militar e a participação nos conselhos.

Projeto	Tipo de Participação
Casa Abrigo	Consultivo
Bombeiro Mirim	Deliberação e Execução
Acreditando no Futuro das Crianças	Deliberação e Consultiva
Santa Mônica	Deliberação
Pequeno Cidadão	Deliberação e Execução

O trabalho empírico revelou que as ONGs e a Polícia Militar, na mesma proporção, são os atores sociais que mais têm se envolvido com os CMDCAs e CTCAs para a deliberação de políticas destinadas à infância e adolescência. Este dado explica a importância de incluir a análise da participação da Polícia nos programas sociais.

A participação da Polícia Militar como co-gestora de políticas sociais pareceu um dado bastante curioso, uma vez que as mudanças propostas pelo ECA visavam desqualificar o problema do menor como *problema de polícia*, como previa o Código de Menores, através dos amplos poderes conferidos a polícia e aos juizes. A primeira reação foi tentar refletir sobre a atuação da polícia na área da infância e adolescência, investigando quais são as atribuições e o tipo de atuação da PM nestas políticas.

No “Casa Abrigo”, a Polícia participou fornecendo informações para o CTCA e Vara da Infância e da Juventude. A função das delegacias de polícia, que até o Código de Menores era o de encaminhar casos para julgamento dos juizes, continuou a mesma no caso do programa “Casa Abrigo”⁴¹. A Polícia continuou com seu papel de fornecer

⁴¹ A Casa Abrigo é um programa de atendimento previsto pelo ECA, destinado à proteção especial aos que se encontram em situação de abandono e risco social e pessoal.

informações sobre as crianças, desempenhando uma participação consultiva em relação aos CTCAs:

“A necessidade de um programa como esse em Assis foi apontado já há alguns anos pela Vara da Infância e da Juventude do fórum desta comarca, mas foi somente após a implantação (...) do Conselho Tutelar, que se procedeu as discussões e propostas mais concretas para atender tal necessidade. (...). As crianças, adolescentes e mães atendidas pela Casa Abrigo são encaminhadas pelo Conselho Tutelar, pela vara da Infância e Juventude, Delegacia de Polícia e pela comunidade em geral”(RECEM/ CEPAM, 1997).

Poucos meses depois, o “Bombeiro Mirim” – único programa caracterizado no tipo Autoritário de Parceria - foi deliberado e executado pela Polícia. A Polícia Militar participou na execução do programa, através da atuação dos soldados do Corpo de Bombeiros. O programa ofereceu aulas de civismo, noções de militarismo, instrução de cabos e nós, salvamento em altura e combate a incêndio.

No “Acreditando no Futuro das Crianças”, a Polícia Militar participou encaminhando e informações sobre a situação de crianças no município, desempenhando a função consultiva, dominante entre os CTCAs do interior:

“O [CDCA] e o [CTCA], em parceria com a Polícia Militar, estão trabalhando ativamente na assistência aos menores. Como forma de solução, foi criado o projeto (...) que conta com integral apoio da prefeitura, do Educandário e da sociedade civil. (...) importantes reuniões foram realizadas, registrando-se a presença do 2º ten. PM (...); do sargento(...), e mais 24 soldados e cabos, da presidente do [CDCA] (...), dos membros do CT. Um questionário deverá ser distribuído (...) o qual conterá informações que poderão ser muito úteis para a solução do problema do menor” (RECEM/ CEPAM, 1997).

A atuação da Polícia Militar está relacionada com a existência dos conselhos. De acordo com os relatos a participação da polícia na política acontece de três formas: a) através da deliberação de políticas sociais, mediante a participação de agentes da corporação policial na composição dos CDCAs, b) através do encaminhamento de crianças e adolescentes para os CTCAs, c) através da execução de políticas sociais ou d) através de uma combinação entre estas funções.

Há um vínculo forte e notório entre a atuação dos conselhos e a participação da polícia, seja através do encaminhamento de casos para os CTs, participação de agentes da polícia na composição dos CDCAs ou na execução de programas sociais. A participação da Polícia nos Conselhos é legítima, dentro do contexto do pluralismo político.

No entanto, a polícia não tem apenas encaminhado casos ou deliberado políticas através da sua participação nos CDCAs, mas também as tem executado; revelando que em alguns casos a polícia continua sendo a instituição central na resolução do problema de crianças e adolescentes em situações vulneráveis – como definia o Código de Menores. Este ponto representa um retrocesso em relação ao ECA. O estatuto tirou do Judiciário e dos juízes o poder de definição sobre a “questão do menor”, o que, nas palavras de Volpi (2000), caracterizava uma situação na qual “o melhor interesse da criança seria sempre o melhor interesse do juiz”.

Um dos problemas da participação da polícia nos Conselhos Tutelares é que a polícia não tem apenas deliberado políticas sociais de acordo com os princípios inaugurados pelo ECA, mas também tem executado projetos pedagógicos para crianças e adolescentes nos termos de sua própria ideologia (práticas, valores, símbolos e signos expressos pela linguagem e definidos pela cultura policial). O retrocesso diz respeito, portanto, a certos casos, nos quais a atuação dos Conselhos Municipais acaba por colocar, novamente, a questão da criança e do adolescente nas mãos do aparelho judicial. Não mais nas mãos do juiz, mas nas mãos da polícia e na esperança de que agentes da segurança pública resolvam o problema da infância.

É verdade que nos casos em que a polícia executa políticas sociais não se trata mais de internar crianças e adolescentes em “risco social e pessoal”, nos moldes das políticas de internação do Estado durante a ditadura militar; o que se propõe é algo bem distinto, que

No Santa Mônica, a participação aconteceu através do canal de representação do CTCA, ao lado de Entidades Religiosas, Entidades Sociais e Universidade. O projeto “Santa Mônica” é um caso típico no qual membros da Polícia Militar participam como conselheiros do CDCA, ao lado de uma pluralidade de atores:

“(...) havia um consenso de que a maior parte das crianças e adolescentes está nas ruas por falta de acompanhamento familiar adequado ao ECA e que estas crianças têm direito a um apoio que garanta a sua permanência na família. Dessa forma, o CDCA delegou à “Comissão de Projetos Especiais” [da qual a polícia faz parte], a responsabilidade de um projeto que atendesse esta proposta (...).” (RECEM/ CEPAM, 1997)

No Pequeno Cidadão, a Polícia Militar foi parceira do CMDCA na deliberação do programa. Também firmou parceria com o CMTCA, realizando rondas na cidade para detectar crianças nas ruas. A Polícia atuava na política preventiva, sem abordar as crianças - depois encaminhava para o conselho, que requisitava vagas no programa. As atividades eram realizadas pela própria Polícia, através do trabalho voluntário de soldados do Tiro de Guerra e Corpo de Bombeiros. Além de participar dos espaços de deliberação da política, a polícia também as executava. A execução das atividades baseou-se em atividades de primeiros socorros, salvamento, noções de civismo, num modelo que não se enquadra aos direitos inaugurados pelo ECA. Paradoxalmente, o relato de um funcionário público indicou que o ECA foi parâmetro para as políticas sociais:

“A partir da implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente, abriu-se uma visão mais avançada da política de atendimento à criança e ao adolescente. Refletindo sobre este novo enfoque, o CMDCA concluiu que era necessário um projeto que atendesse de forma eficaz as crianças e adolescentes carentes do município. Foi então, com a participação de Poder Público, através dos recursos [da entidade religiosa] (...) oferecendo as instalações físicas, (que) foi criado o projeto Acreditando no Futuro das Crianças”. (RECEM/ CEPAM, 1997).

supõe diálogo e negociação entre diversos setores da sociedade no interior dos conselhos e, por isso mesmo, legitima uma dimensão fundamental da democracia participativa. Os outros atores que compõem os conselhos consideram a polícia militar como instituição legítima na representação dos problemas da infância⁴².

6. Universidades: a atuação da Unesp

Projeto	Tipo de Participação
Musicalização em Flauta Doce	Execução
Broto Verde	Execução
Santa Mônica	Deliberação (CTCA)
Fazendo a Cidadania Jovem	Assessoria Técnica, Deliberação e Execução

No campo da participação das Universidades, a atuação da Unesp é predominante. A participação acontece através da execução de atividades específicas ou assessoria técnica. Assim como as ONGs, as universidades são legitimadas como portadoras de um saber específico e qualificado, importante para o desenvolvimento dos programas. Menos dominante é a participação das Universidades na composição dos conselhos.

Em Assis, a Universidade participou dos programas “Musicalização em Flauta Doce” e “Broto Verde”, através do acompanhamento psicológico realizado por estudantes da Faculdade de Psicologia.

⁴² É sabido que a cultura autoritária permeia o imaginário de polícias (e do conjunto da sociedade) sobre a condição social de crianças e adolescentes na sociedade brasileira. Esta cultura é percebida, apreendida e incorporada por crianças e adolescentes que passam grande parte do tempo nas ruas, moldando as relações estabelecidas com os policiais e o restante da sociedade. Estas relações já foram descritas em trabalhos sobre “meninos de rua” (Fragella, 1996) e em outros que tratam da relação entre este tema e as políticas públicas (Gregori e Silva: 2000). De modo mais geral a relação entre estas crianças e polícias sempre foi muito tensa resultando, no extremo, em mortes violentas (inclusive chacinas).

Em São José do Rio Preto, a Unesp foi representada por um professor que fez parte do CTCA, auxiliando na deliberação do programa.

A participação da Unesp na função de assessoria técnica foi encontrada no “Fazendo a Cidadania Jovem”. A dinâmica pedagógica, elaborada pela Unesp, mobilizou meninos e meninas para pensarem na sua realidade. Pretendia despertar a visão crítica da sociedade e a participação dos jovens nas decisões que deveriam ser tomadas no decorrer do processo. Na medida em que o envolvimento educativo possibilitou a consciência da visão de mundo não dominante (a partir da transmissão do legado de certos saberes), os jovens foram construindo e colocando em prática as ações políticas por eles deliberadas. O programa, portanto, não é, ele é um vir a ser, ou seja, ele depende do processo de deliberação dos jovens na medida em que adolescentes vão sendo colocados em situações que exigem debate, negociação e elaboração de concepções de mundo. A pedagogia, desenvolvida pela Unesp, pretendia fornecer ferramentas adequadas para os jovens operarem em situações em que se colocavam problemas e a necessidade de soluções.

A Unesp deliberou o programa em parceria com o CMDCA, forneceu assessoria técnica à prefeitura e executou as atividades pedagógicas durante nove meses. A participação da Unesp girou em torno da questão da informação, orientando a prefeitura local e colocando os jovens em contato com assuntos de interesse público. No que se refere ao trabalho direto com os jovens, todas as etapas do programa foram discutidas e as decisões foram tomadas em grupo, após priorização dos trabalhos. Tal processo se destinou a articular visões de sociedade e de mundo que emergem de subjetividades específicas e experiências concretas de crianças e adolescentes pertencentes às classes populares, mas que foram elaboradas através de certos “saberes” destinados a completar valores fundamentais para serem operados no mundo público. Os jovens foram orientados no sentido de se apossarem de problemas e soluções, dentro de uma esfera plural que também contava com a participação da universidade e da prefeitura local. Desta forma o espaço público converteu-se na construção de novos direitos – vale reforçar, que nasceram de experiência concretas e da realidade e da história de cada sujeito.

A participação dos jovens, portanto, foi entendida como um processo em construção a partir da mobilização de sujeitos ativos, capazes de deliberar e executar suas ações. Neste

sentido, o “Fazendo a Cidadania Jovem” tratou seu público-alvo como parceiro e não como cliente - palavra da qual deriva a idéia difundida da “clientela”.

7. Família: da instituição “inexistente” à condição de clientela

Projeto	Tipo de Participação
Turma que Faz	Consultiva
Santa Mônica	Consultiva

A participação da família é pouco incluída nos programas analisados. Até a Constituição de 1988 não havia nenhuma recomendação envolvendo a articulação de crianças e famílias. As políticas para a infância estiveram centradas na questão da internação e na idéia difundida de que problema da infância era resultado da desestrutura familiar. Durante muito tempo, a família foi colocada à margem das políticas para infância e juventude.

A necessidade da participação da família foi reconhecida pelo governo do Estado de São Paulo, durante a gestão de Therezinha Fram na Secretaria Estadual da Família e Bem-Estar Social, no governo de Fleury (1991-1994). Contudo, embora o reconhecimento tenha indicado a necessidade de incorporar os núcleos familiares e também lhes assegurar direitos, o governo não chegou a desenhar e implementar políticas nesta direção.

Nos programas que prestam atendimento às famílias, os principais problemas apontados referem-se à ausência de direitos sociais básicos: falta de alimentação, falta de assistência média e odontológica, ausência de documentos como CIC e RG. As principais formas de beneficiamento são acompanhamento psicológico e fornecimento de alimentação e remédios.

Muitos programas reconhecem que os núcleos familiares são espaços privados importantes para o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes. O problema que envolve a família é que, por um lado, elas são responsáveis por assegurar os direitos das crianças, mas, por outro, também sofrem com a ausência de direitos básicos. Assim,

algumas necessidades emergências acabam ganhando prioridade, obscurecendo a questão da importância da mobilização popular.

Em apenas um dos programas se vislumbrou a necessidade de estimular a participação das famílias. No caso do programa “Turma que Faz”, a participação consultiva das famílias aconteceu através de mutirões. Desde o início do programa, foram realizados: Mutirão de Plantio, Mutirão da Colheita, Mutirão da Pamonha e outros. A participação consultiva indica que as famílias forneceram informações quanto a suas demandas específicas (e expressaram seus problemas em grupo), utilizadas pela ONG Criança Faz Arte, mas sem uma orientação sistemática dos gestores do programa.

Um dado importante é que, entre os programas analisados, não há participação dos núcleos familiares, associações comunitárias ou movimentos sociais, nos espaços de formulação dos programas. Os gestores não demonstraram interesse em consolidar articulações mais amplas com setores subalternos da sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NOS PROGRAMAS EM ANÁLISE

O cenário do final da década de 80 foi caracterizado pela maior participação da sociedade civil no debate sobre políticas públicas, num contexto de crise fiscal, que apontava para a falência do Estado e à necessidade de reduzir gastos públicos. Esperava-se que este contexto pudesse fomentar a democratização e seus ideais de justiça e igualdade. Contudo, a descentralização não significou, necessariamente, o incremento da participação da sociedade civil nos processos decisórios.

Embora tenha havido uma grande mobilização da sociedade civil e do Estado em torno da legislação sobre a infância, que passou a ser considerado assunto de prioridade nacional, o grande problema da área é que as *políticas* para crianças e adolescentes nunca existiram historicamente enquanto um projeto compartilhado entre diversos atores do Estado e entre estes e a sociedade civil.

Nunca houve clareza sobre quais os setores do governo federal responsáveis pelo problema da infância no Brasil. A área da assistência social revela problemas e entraves que dizem respeito a grande extensão de beneficiários e políticas a serem desenvolvidas – pensões, assistência médica e social, cuidados com idosos e adolescentes. A área da infância e adolescência sempre ficou sob responsabilidade de vários setores - saúde, educação, cultura. Muitos ministérios e secretarias partilharam a responsabilidade sobre o problema da infância, mas as políticas ficaram pulverizadas nas mãos de uns e de outros e, de fato, nas mãos de ninguém. Sempre houve dificuldades em saber quais seriam as principais instâncias responsáveis pela resolução do problema social no nível federal⁴³.

⁴³ No governo do Estado de São Paulo a Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social foi extinta, sem ser substituída por outra, deixando o problema da infância sem o amparo merecido. Na questão dos jovens infratores, o caso da FEBEM é ilustrativo. No início do período democrático, a instituição ficou sob responsabilidade da Secretaria de Promoção Social do Estado de São Paulo. Em 1992, foi integrada à Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social. Recentemente, em 2003, o governador Geraldo Alckimim transferiu a responsabilidade para a Secretaria Estadual da Educação.

No âmbito municipal, o modelo de políticas adotado pelo governo do Estado de São Paulo – descentralizado e municipalizado - atravessou as relações estabelecidas entre sociedade civil e Estado no período em que os programas sociais em questão foram implementados (1988 - 1996). O modelo de política processado pelo governo do Estado de São Paulo contribuiu para deixar os municípios em situação frágil do ponto de vista financeiro, ao mesmo tempo em que as demandas dos movimentos e grupos populares foram afastadas.

O ECA foi resultado de uma mobilização de movimentos sociais e de uma pluralidade de outros atores - promotores, assistentes sociais, intelectuais, políticos, governos, movimentos sociais. Assim, se antes do ECA ninguém sabia muito bem quem cuidaria do problema da infância, durante a elaboração e implementação do Estatuto um número expressivo de atores se sentiu legitimados para fazê-lo. Nas esferas municipais, muitos atores são considerados legítimos para falar em nome da criança e do adolescente: ONGs, Polícia Militar, funcionários da área da saúde, entidades religiosas, conselhos, prefeituras, secretarias municipais diversas, universidades, empresários, etc. No entanto, estes atores expressaram interesses diversos e visões específicas quanto ao tratamento adequado para crianças e adolescentes. Embora os programas sociais desenvolvidos na área demonstrem arranjos institucionais de parceria e os atores revelam uma linguagem afinada com os direitos da infância, as “políticas participativas” não têm sido suficientes para garantir uma partilha do poder que inclua a participação dos setores subalternos da sociedade.

Por sua vez, a descentralização desqualificou atores importantes como a Pastoral e o MNMMR, não garantiu financiamento e fiscalização. Portanto, foi um processo que fragilizou e provocou a descontinuidade das políticas sociais. Este processo contribuiu para fortalecer o autoritarismo social, uma vez que os atores sociais se adaptaram às políticas de referência do governo do Estado de São Paulo, sem se esforçarem para fazer alianças com setores subalternos. As diretrizes do governo do Estado não garantiram a inclusão dos movimentos sociais que haviam se mobilizado na discussão do ECA. Os atores privilegiados foram grupos tradicionais, principalmente as elites locais.

Algumas ONGs aparecem neste cenário executando e deliberando políticas sociais previamente desenhadas pelo Estado. São legitimadas pelas prefeituras municipais como portadoras de uma qualificação técnica que os funcionários públicos não possuem. Outras estão inseridas na lógica da privatização dos serviços públicos, estabelecendo parcerias com as prefeituras para executar serviços, enquanto o poder público repassa financiamento. Há ainda aquelas que, de fato, deliberam políticas através de espaços públicos constituídos entre o poder público e a sociedade – como é o caso do “Broto Verde”. No entanto, a debilidade dos programas reside no fato de que não há canais de participação que incluam os setores subalternos.

Os CMDCA e os CTCAs – instituições paritárias, compostas por atores do Estado e da sociedade civil - embora tenham sido recomendados como espaços institucionais legítimos para a representação dos problemas da infância, apresentaram fragilidade no que se refere à representação. Na cidade de São Paulo, os CTCAs foram implementados lentamente e com conflitos entre os conselheiros e entre estes e a prefeitura de São Paulo. Ninguém sabia ao certo qual seria o papel desempenhado por esses atores. Não havia um padrão de atendimento homogêneo e os conselhos tiveram dificuldades em fiscalizar os equipamentos sociais. Além disso, a população foi pouco informada e os critérios de representação ficaram restritos às discussões entre conselheiros, prefeituras e atores que já desempenhavam algum tipo de função na área da infância. No interior do Estado, o papel consultivo de requisição de serviços públicos foi predominante, impedindo uma atuação mais ampla que exige fiscalização dos cumprimentos do ECA. Portanto, a história e atuação dos conselhos sugerem dificuldades para uma representação efetiva dos direitos da infância.

A participação mais propositiva aconteceu nas articulações entre CTCAs e Polícia Militar. Estas articulações mostraram-se heterogêneas e paradoxais. Por um lado, a PM aparece como parceira dos conselhos, auxiliando com informações sobre adolescentes em situação de risco (participação consultiva) ou deliberando políticas. Há casos em que a polícia participa deliberando e executando políticas ao mesmo tempo, tornando-se central na resolução do problema da infância. Isto indica que a polícia tem sido considerada legítima pelos conselheiros, enquanto instituição mediadora dos conflitos sociais. O poder de deliberação e execução da polícia, conferido pela própria sociedade, caracteriza a

centralidade do papel da PM nos assuntos da infância, ao mesmo tempo em que nega o contexto de democratização e participação no qual a sociedade civil tornar-se-ia mais propositiva nos assuntos de interesse público. Paradoxalmente, a sociedade civil conquista um direito e o “devolve”, quando centra decisões e procedimentos nas mãos de setores militares.

A atuação das empresas privadas também está relacionada com a existência dos conselhos, sendo as doações administradas pelos CMDCA's. São raros os casos que contaram com a participação dos empresários nos espaços públicos de formulação dos programas. O único caso é o “Seja um anjo da Guarda”, no qual a Fundação Abrinq envolveu os empresários nas negociações da política. No entanto, os próprios empresários decidiram abandonar a participação mais propositiva, preferindo apostar na questão da qualificação técnica de outras organizações e contribuir com os recursos administrados pelo CMDCA de Santos.

Uma participação mais propositiva foi desempenhada pela Unesp, que atua num espaço mais amplo, através de diferentes graus de participação: execução, deliberação, assessoria técnica e consulta. A Universidade cumpre o papel de se deslocar do âmbito público da produção do conhecimento para fazer propostas efetivas para os programas sociais do interior do estado paulista. Por outro lado, a participação executiva pura, por assim dizer, não indica canais de discussão e negociação nos problemas da infância.

No que se refere à “criação de canais de participação”⁴⁴, poucas prefeituras indicam esta opção como um dos resultados do programa. Para os agentes públicos, não há muita clareza sobre a importância e papel que deve ser desempenhado pela pluralidade dos atores vinculados aos programas (à exceção da participação das ONGs, na medida em que a questão da importância da qualificação técnica é unânime). A parceria eficiente pode significar doação de recursos, financiamento de materiais, requisição de serviços, repasse de informações, execução de atividades específicas, mas nada disso tem relação com uma atuação propositiva nos espaços públicos.

A questão que desafia a análise das políticas sociais na área da infância e da adolescência, sob o aspecto da participação, é que os vínculos entre sociedade civil e

⁴⁴ Esta opinião foi registrada em uma das alternativas da questão 14 do roteiro RECEM, já mencionada.

Estado não têm sido suficientes para inserir os “representados” nos espaços públicos construídos para a discussão destas políticas. Por um lado, dada a condição de crianças e adolescentes como sujeitos em desenvolvimento, pode-se argumentar que há uma dificuldade de incorporar crianças e adolescentes na deliberação dos programas. Por outro lado, não há porque renunciar à participação de famílias pobres, pais e mães destas crianças, nos espaços públicos de formulação das políticas. A não ser que consideremos a visão (bastante corrente, diga-se de passagem) que defende a tese de que os homens pobres são incapazes de refletirem sobre seus problemas comuns.⁴⁵

Em alguns – poucos – programas, em que a questão da participação é incorporada, esta é vista não como *resultado*, mas como *objetivo* do programa. No “Campanha Seja um Anjo da Guarda”, assessorado pela Fundação Abrinq, o objetivo é mobilizar e convocar as pessoas da comunidade para uma efetiva participação e co-responsabilidade no encaminhamento e desenvolvimento de todos os trabalhos realizados com crianças na cidade de Santos. Os empresários foram mobilizados, tiveram uma participação propositiva e deliberativa, todavia desistiram de desempenhar o trabalho direito com as crianças e adolescentes. Preferiram atuar através de uma participação financeira.

Seria instigante investigar, neste sentido, a ideologia que permeia a visão de atores diversos sobre as crianças e adolescentes. As representações, determinadas por interesses de diversos grupos sociais, produzem práticas e estratégias tendo em vista seus interesses. Tais práticas são sempre confrontadas com os interesses de outros grupos, provocando conflitos que podem ser, ou não, negociados (Frontana, 1999).

O fato é que existe uma pluralidade de atores que falam em nome da infância e que estão colocados num cenário de arranjos institucionais heterogêneos. No entanto, os arranjos institucionais e a incorporação de palavras como “direito” e “cidadania”, que caracterizariam a partilha de poder “democrática e de parceria”, não implicam numa

⁴⁵ No texto “A economia moral da multidão inglesa no século XVIII” E. P. Thompson chama a atenção para um erro crasso de intelectuais que tendem a explicar a incapacidade de reflexão do homem comum, tendo em vista suas características econômicas. Contra esta “visão esquizóide” e “espasmódica”, Thompson argumenta, por exemplo, que os “levantes” dos trabalhadores pobres do século XVIII, diante da escassez de trigo, eram originários “da crença de que estavam defendendo direitos e costumes tradicionais” e não estava unicamente atrelado às crises econômicas pelas quais a Inglaterra passava – como apontaram diversos historiadores. (Thompson, 1998:152)

articulação negociada com os setores subalternos da sociedade (o caso do “Pequeno Cidadão é emblemático neste sentido).

Entre as garantias do ECA está o direito de crianças e adolescentes serem tratadas como sujeitos e não objeto de direitos, o que significa dizer que as políticas públicas deveriam ser pautadas, entre outras coisas, pelas singularidades e múltiplas facetas da realidade social deste público – seu cotidiano, itinerários, relações estabelecidas com as instituições e com as famílias. Tais elementos passaram a ser reconhecidos como constitutivos da identidade e sociabilidade de meninos e meninas em situação vulneráveis⁴⁶. Neste sentido, os agentes institucionais deveriam estar comprometidos com o sujeito de direitos, isto é, com a representação social que crianças e adolescentes fazem de si próprios, de suas vidas e de suas experiências concretas.

Mesmo sem uma mobilização prévia do público-alvo ou de suas famílias, alguns programas entendem que a participação deve ser uma conquista do programa e não seu ponto de partida, para isso, algumas organizações têm utilizado métodos de trabalho participativos como a educação de rua. No caso do “Fazendo a Cidadania Jovem”, de Angatuba, o programa coloca os jovens na posição de atores centrais na discussão e participação dos problemas da comunidade, o que resultou na gestão do programa por parte do público juvenil. No entanto, poucos são os programas que incentivam a capacidade da constituição de cidadãos ativos.

Não há uma atuação homogênea de todas as ONGs, empresas privadas, conselhos gestores, empresa privadas e etc, no que se refere à participação, embora regularidades possam ser apontadas - nas formas de financiamento; na atuação dos CTCAs; na exclusão das famílias enquanto atores deliberativos; na ênfase sobre a qualificação de atores vinculados às ONGs e Universidades. Existem diferentes vínculos entre organizações da sociedade civil e Estado e entre organizações da sociedade civil e o público-alvo dos programas.

Estes programas expressam disputas no significado da participação, marcando um terreno de contradições. É um processo que reflete avanços – como a atuação das

⁴⁶ Fragella (1998) mostra que grande parte da não permanência de crianças nas instituições sociais deve-se ao fato de que as visões autoritárias e preconceituosas dos agentes institucionais acabam indo de encontro com os valores de meninos que vivem nas ruas.

universidades na função de assessoria técnica aos programas, mas também é um terreno resistente à efetiva participação e ao trabalho com os “representados”: os adolescentes, os núcleos familiares e movimentos sociais.

Muitos atores são reconhecidos como legítimos na área da infância mas os beneficiários da política - a família e os próprios adolescentes – estão, do ponto de vista da participação, em situação de desigualdade. São, antes, portadores de um outro tipo de reconhecimento que remete à idéia da “clientela”, na qual o público-alvo é paciente e recebe a política pré-formulada por um outro grupo de atores – com começo, meio e fim.

Como afirma Dahl (1997), a democracia ideal é um sistema político cuja característica é a qualidade de ser “responsivo” a todos os cidadãos. Assim, uma característica chave da poliarquia é a “responsividade” do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. Para o autor, a democracia ideal deve ser considerada a fim de que possamos avaliar o grau com que vários sistemas se aproximam deste modelo teórico. Para que um governo seja responsivo às preferências de seus cidadãos, o autor parte do pressuposto que todos são iguais, sendo-lhes oferecidas as mesmas oportunidades: formular suas preferências, comunicar suas preferências a seus pares e ao governo, através da ação individual e coletiva e ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, sem discriminação de conteúdo ou fonte de preferência.

O problema da área da infância é que a participação da sociedade civil organizada não tem sido suficiente para garantir uma partilha de poder na qual os setores subalternos tenham condições de expressar suas preferências. Conforme entendemos, os limites dos programas estão relacionados com o fato de que os sujeitos subalternos são vistos, por outros atores, não como sujeitos, mas como objeto de políticas. Há uma subordinação dos núcleos familiares em relação a outros atores que os representam. Os graus de participação da sociedade civil nas políticas sociais na área da infância e da adolescência, não têm sido entendidas como uma possibilidade de deflagrar a diversidade de forças que devem ser transformadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRAMO, Helena Wendel. (1997). "Considerações sobre a tematização Social da Juventude no Brasil". São Paulo, Revista Brasileira de Educação, Anped, n.5/6.

_____. (1997). "Jovens e Cidadania: a tematização da juventude na ação social e no debate público contemporâneo". In: *XXI Congresso da Associação Latino Americana de Sociologia*.

ADORNO, Sérgio. (1993). "A experiência precoce da punição". In: Martins, José de Souza (org.). *O Massacre dos Inocentes: A criança sem Infância no Brasil*. São Paulo, Hucitec.

_____. (1994). "Cidadania e administração da Justiça Criminal". in: Diniz, E.; Leite Lopes, S. e Prandi, Reginaldo. (orgs). *O Brasil no rastro da crise: Anuário de antropologia, política e sociologia*. São Paulo: ANPOCS/IPEA, Hucitec.

_____. (1997). "Crianças e jovens em trânsito para a rua: um cenário urbano, drogas e violência". in: Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva, V Congresso Paulista de Saúde Pública, *Livro de Resumos*. Águas de Lindóia, Abrasco/ AP; SP/ FSP-USP.

_____. "Violência, Estado e Sociedade: notas sobre desafios à cidadania e à consolidação democrática no Brasil. *Cadernos CERU*, nº6 - série 2. São Paulo, NAP/CERU, 1995.

ALVARES, Sônia; Dagnino, Evelina e Escobar, Arturo. (2000). *Cultura e Política nos Movimentos Sociais*. Belo Horizonte, ed. UFMG.

ARENDT, Hannah. (1989). *A condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

_____. (1987). *Homens em Tempos Sombrios*. São Paulo: Companhia das Letras.

_____. (1972). *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

_____. (1990). *Origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras.

ALVIM, Rosilene B. e Valladares, Lícia P. "Infância e sociedade no Brasil: uma análise da literatura". *BIB*. Rio de Janeiro, nº28, ano 10, Junho de 1995.

- ARRETCHE, Marta. (1996). "Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?" *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº31, ano 11, junho.
- AVRITZER, Leonardo (org.). (1994). *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Del Rey.
- _____. (1995). "Dilemas da Gestão Municipal Democrática". in: *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. (1997). "Desigualdade de Poder e Problemas da Democracia". In: Milimbrand, David. *Reinventando a Esquerda*. São Paulo, ed. Unesp.
- CACCIA BAVA, Sílvio. (2000). Transcrição do Seminário: "*Os movimentos Sociais, a sociedade Civil e o Terceiro Setor na América Latina: Reflexões Teóricas e Perspectivas Comparativas*". Unicamp, 14 de Junho.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. (1991). "Direitos Humanos ou "Privilégios de Bandidos"?. In: *Novos Estudos Cebrap*. nº30.
- _____. (2000). *Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Cortez e Edusp.
- CARVALHO, José Sérgio F. "Apontamentos para uma análise crítica das repercussão da obra de Paulo Freire. In: *Cadernos de História e filosofia da Educação*, Vol. II, n. 4, p.23-33, 1998.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães. (1991). "Descentralização e política social no estado de São Paulo: tendências e perspectivas. In: *Revista CEPAM*, ano II, nº 1, Jan/ Mar.
- CEPAM – Fundação Prefeito Faria Lima. (1997). *Catálogo de experiências Municipais: gestão 93/ 96*. São Paulo.
- CHAUÍ, Marilena. (2000). *Cultura e Democracia*. São Paulo: Cortez.
- CHAVES TEIXEIRA, Ana Claudia. (2000). *Identidades em Construção: as organizações não-governamentais no processo brasileiro de democratização*. (Dissertação de Mestrado. Unicamp)
- DA MATTA, Roberto (1982). "Raízes da violência no Brasil: reflexões de um antropólogo". In: Vários autores, *Violência Brasileira*. São Paulo, Brasiliense.

DAGNINO, Evelina (org.). (1994a). *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: ed. Brasiliense.

_____. (1994b). “Os Movimentos Sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”. in: *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: ed. Brasiliense.

_____. (org). (2002). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

Dahl, Robert. (1997). *La Participación y Oposición*. Madrid: Tecno.

DOIMO, Ana Maria. (1995). *A vez e a voz do popular: movimentos e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.

DOWBOR, Ladislau. *A Reprodução Social: propostas para uma gestão descentralizada*. Petrópolis: Vozes, 1998.

DRAIBE, Sônia e Wilnês Henrique.(1988). “Welfare State”, Crise e Gestão da Crise. In: *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*. nº6.

ERUNDINA, Luiza. “Desenvolvimento social e a participação da sociedade local na gestão pública municipal.” In: *Instituto Cajamar/ Instituto Pólis/ FASE e IBASE*, nº2, 1996.

FELICÍSSIMO, José Roberto. (1991) – “Descentralização e regionalização político-administrativa”, in: *Revista Fundação Seade – São Paulo em perspectiva*, vol.5, no.4, São Paulo, out/dez.

_____. (1994) – “A descentralização do Estado frente às novas práticas e formas de ação coletiva”, in: *Revista da Fundação Seade – São Paulo em perspectiva*, vol.8, no.2, São Paulo, abr/jun.

FRONTANA, Isabel C. R. da Cunha. (1999). *Crianças e Adolescentes nas Ruas de São Paulo*. São Paulo: Loyola.

FOCAULT, M. (1977). *Vigiar e Punir*. Rio de Janeiro: Vozes.

_____. (1984). *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal.

FRAGELLA, Simone Miziara. (1996). *Capitães do Asfalto: a itinerância como construtora da sociabilidade de meninos e meninas "de rua" em Campinas*. (Tese de Mestrado/ Unicamp/ IFCH).

GARCIA-GUADILLA, María Pilar e Golzález, Rosa Amelia (2000). "Formulación participativa del presupuesto en el Municipio Coroní: comparación com la experiência de Porto Alegre". In: *Revista America Latina Hoy*, nº 24, Abril. Salamanca: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal.

GRAMSCI, Antônio. (1981). *A Concepção dialética da História*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____. (1976). *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro de Janeiro, Civilização Brasileira; 2ª ed.

_____. (1982). *Os intelectuais e a Organização da Cultura*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira; 4ªed.

GREGORI, Maria Filomena. (2000). *Viração: Experiências de Meninos nas Ruas*. São Paulo: Paz e Terra.

GREGORI, Maria Filomena e Silva, Cátia Aida. (2000). *Meninos de Rua: Instituições, Tramas, Disputas e Desmanche*. São Paulo: Contexto.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. (1999). Os Movimentos Sociais e a Construção Democrática: Sociedade Civil, Esfera Pública e Gestão Participativa. *Idéias - Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas*, n.º 5/6. Unicamp.

JACOBI, Pedro.(1990a). "Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamento para o debate", in: *Revista Lua Nova*, nº. 20, São Paulo, maio.

_____. (1990b). "Descentralização Municipal". In: *Revista Cepam*, ano 1, nº3; jul/set.

_____. (1999) . "Meio ambiente e sustentabilidade", in: *O município no século XXI: cenários e perspectivas*, CEPAM, São Paulo.

- JORDAN, Glenn, Weedon, Chris. (1995). *Cultural Politics: Class, Gender, Race and the Postmodern World*. Oxford: Blackwell.
- LEAL, Vítor Nunes. (1975). *Coronelismo, Enxada e voto: o Município e o Regime Representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega.
- MARTINS, José de Souza (org.).(1993) *O Massacre dos Inocentes: A criança sem Infância no Brasil*. São Paulo, Hucitec.
- PANDOLFI, Dulce Chaves.(1999) “Percepção dos direitos e participação social”. in: Paldofi, Dulce Chaves et alli (orgs). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro. Ed. FGV.
- PAOLI, Maria Célia e Telles, Vera da Silva. (2000). “Direitos Sociais: Conflitos e Negociação no Brasil Contemporâneo”. in: Sonia Alvarez, Evelina Dagnino e Arturo Escobar (orgs.),*Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino Americanos - Novas Leituras*. Belo Horizonte, ed. UFMG.
- PAOLI, Maria Célia. (2002). “Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil.” In: Sousa Santos, Boaventura (org). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- PERALVA, Angelina. “O jovem como modelo Cultural”. in: *Revista Brasileira de Educação*. São Paulo, Anped, nº5/6.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio e Braun, Eric (orgs). (1984). *Democracia e Violência – Reflexões para a Constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Rodrigues, F, Brilha, M. et alli. (2003). “Os Apurinãs e as agroflorestas: uma experiência em educação indígena”. *Revista Participe!* sem referência.
- RUA, Maria das Graças. (1998). “ As Políticas Públicas e a Juventude dos anos 90”. In: *Jovens Acontecendo na Trilha das Políticas Públicas*. Brasília: CNPD.
- SALES, Tereza. (1994). “Raízes da Desigualdade social na Cultura Brasileira”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 25.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos.(1979). *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.

SILVA, Cátia Aínda. (1994). *Os Conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente de São Paulo e os Segmentos Pró-Cidadania: Conflitos, Negociações e Impasses na Construção de Espaços Públicos*. (Dissertação de Mestrado/ USP).

SOUZA Santos, Boavetura. (1992). "Subjetividade, cidadania e emancipação". In: *Pela Mão de Alice: O Social e o Político na Pós modernidade*

SPINK, Peter.(2001). *Parcerias e alianças com organizações não-estatais*. São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e cidadania/ EAESP/FGV.

SPOSITO, Marília Pontes.(1994). "A sociabilidade Juvenil e a Rua: novos caminhos e ação coletiva na cidade". *Tempo Social*. São Paulo, nº5.

TATAGIBA, Luciana. (2002). "Os conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil". In: Dagnino, Evelina. (org). *Sociedade civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra.

TELLES, Vera da Silva (1994). "Sociedade civil, Direitos e Espaços Públicos". in: Revista Polís, nº14.

_____.(1994b). "Direitos sociais: afinal do que se trata?" in: *Dossiê direitos humanos no limiar do século XXI*. Revista USP nº37.

THOMPSON, E. P. (1998). "A economia moral da multidão inglesa no século XVIII". In: *Costumes em Comum: estudos sobre a cultura popular tradicional*. São Paulo: Companhia das Letras.

VALLADARES, Licia e Coelho, Magda Prates, orgs. (1995). *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

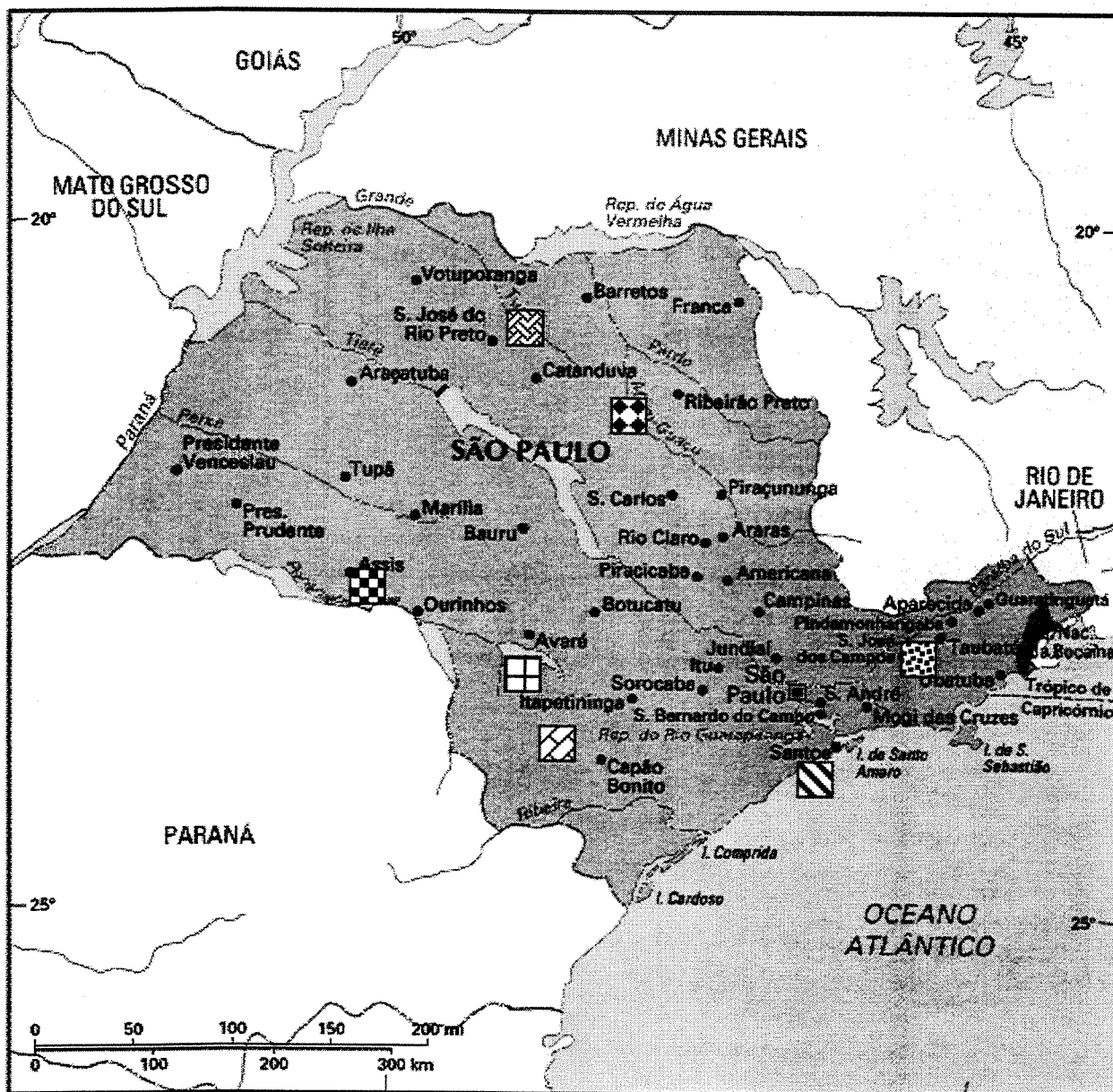
VERMELHO, L.L. e Melo Jorge, M.H (1996). "Mortalidade de jovens: análise do período de 1930 a 1991 (a transição epidemiológica para a violência)". *Revista de Saúde Pública*. 30(4). 1996.

VELHO, Gilberto e Alvito, Marcos (org.). (2000). *Cidadania e Violência*. Rio de Janeiro: ed. UFRJ e ed. FGV.

VIEIRA, Oscar Vilhena. (2001). "Estado do Direito, seus limites e a criminalidade". In: *A Violência do Cotidiano*. São Paulo, Cadernos Adenauer nº1, ano II.

- VOLPI, Mario. (2000). "A democratização da gestão das políticas para a infância e a adolescência". In: Carvalho, Maria do Carmo e Teixeira, Ana Claudia C. (orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis.
- WEBER, Max. (1991). "A 'objetividade' do conhecimento nas Ciências Sociais". In: Cohn, Gabriel (org). *Weber. Coleção Grandes Cientistas Sociais*. São Paulo, Ática.
- WILIAMS, Raymond (1977). *Marxism and Literature*, Oxford University Press.
- WASELFISZ, Jacobo. *Mapa da violência: os jovens do Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond/ Unesco/ Instituto Ayrton Senna, 1998.
- ZALUAR, Alba. (1994). *Condomínio do diabo*. Rio de Janeiro: Revan/ UFRJ, 1994.
- _____. (1989). "Para não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil". In: Novaes, Fernando e Schwarcz, Lilia (orgs.) *História da Vida Privada no Brasil*. São Paulo: Cia da Letras, 1989.

ANEXO1: LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS



Legenda:

	Assis		Santos
	Itararé		São José do Rio Preto
	Angatuba		São José dos Campos
	Jaboticabal		

Mapa do Estado de São Paulo

**ANEXO 2 :
QUADRO ELEITORAL NA DATA DE VIGÊNCIA DOS PROGRAMAS**

Município	Programa/ data de criação	Partido Político
Angatuba	Fazendo a Cidadania Jovem / 1995	PSDB
Assis	Fuja da Rua–Clube da Criança/ 1993	PSDB
Assis	Musicalização em Flauta Doce/ 1995	PSDB
Assis	Broto Verde/ 1994	PSDB
Assis	Casa Abrigo/ 1996	PTB
Assis	Bombeiro Mirim/ 1996	PTB
Itararé	Acreditando no Futuro das Crianças/ 1994	PDS
Jaboticabal	Pequeno Cidadão/ gestão 92 ou 96 ¹	PMDB (92) ou PT (96)
Santos	Seja um Anjo da Guarda/ 1994	PT
São José do Rio Preto	Parceria/ 1993	PMDB
São José do Rio Preto	Santa Mônica/ 1996	PDT
São José dos Campos	Turma Que Faz/ 1993	PMDB

¹ O documento não informa a data de criação do programa Pequeno Cidadão.

ANEXO 3:
CARACTERIZAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS

Município	Programa/ população urbana	Caracterização Socio-Econômica do município
Angatuba	Fazendo a Cidadania Jovem / 11.648	Pequeno porte
Assis	Fuja da Rua–Clube da Criança/ 74.410	Médio porte
Assis	Musicalização em Flauta Doce/ 76.891	Médio porte
Assis	Broto Verde/ 75.643	Médio porte
Assis	Casa Abrigo/ 78.173	Médio Porte
Assis	Bombeiro Mirim/ 78.173	Médio Porte
Itararé	Acreditando no Futuro das Crianças/ 38.449	Pequeno Porte
Jaboticabal	Pequeno Cidadão/ 59.357	Pequeno Porte
Santos	Seja um Anjo da Guarda/ 415.597	Grande porte
São José do Rio Preto	Parceria/ 288.262	Grande porte
São José do Rio Preto	Santa Mônica/ 309.751	Grande Porte
São José dos Campos	Turma Que Faz/ 446.369	Grande Porte

ANEXO 4: MODELO DO QUESTIONÁRIO

REDE DE EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS – RECEM ROTEIRO DE COLETA DE INFORMAÇÕES*

- 1 Nome da Experiência
2. Município(s) envolvido (s)
3. Data de início da experiência
4. Contato (pessoa para informar sobre a experiência)
Nome:
Função na experiência:
Endereço residencial:
Cidade:
Endereço comercial:
Cidade : cep: tel./Fax:
5. Órgão da administração municipal que gerencia a experiência
Técnico responsável
Endereço
Cidade tel./Fax:
6. Quais os objetivos da experiência (Liste por ordem de prioridade)
7. Conte a história da experiência. (Relate como começou, de quem foi a iniciativa, como os problemas iniciais foram superados etc. Indique se houve “inspiração” em experiências anteriores, dentro ou fora do município, citando o nome e a origem dessas experiências. Procure identificar as etapas de implantação, como se deu a evolução ao longo do tempo e outras informações que demonstrem a história da experiência.)
8. Identifique o público-alvo da experiência. Quantos são, no momento, os diretamente beneficiados? Que percentual da clientela em potencial isso representa? Especifique a(s) forma(s) de beneficiamento.
9. Liste todas as organizações envolvidas na experiência. Descreva o papel de cada uma delas.
10. Explique a forma de funcionamento da experiência.

* Para este instrumento, não é necessário restringir-se aos espaços determinados pelas linhas. Caso considere mais relevante, responda às questões utilizando folhas anexas, enumerando cada resposta.

11. Indique, se possível, o investimento financeiro feito até agora na experiência. Discrimine as diferentes fontes de recursos, relacionando o valor investido.
12. Qual o gasto orçamentário anual da experiência? Quanto significa essa quantia, em termos percentuais, com relação ao orçamento geral da prefeitura?
13. Indique a conquista mais significativa da experiência. Em caso de mais de uma alternativa, enumere por ordem de prioridade.
- ☐ criação de empregos
 - ☐ geração de renda
 - ☐ formação de parcerias com o setor privado
 - ☐ aumento da eficácia dos programas sociais através da integração de vários setores (ex: saneamento e saúde)
 - ☐ redução de custos
 - ☐ capacidade de auto-sustentação financeira
 - ☐ criação de canais de participação e/ou controle social
 - ☐ preservação do meio ambiente
 - ☐ modernização administrativa com aumento da eficácia na prestação de serviços públicos.
 - ☐ outros:
14. Se, secundariamente, a experiência promoveu impactos na criação de empregos e/ou geração de renda, explique como isto se deu, especificando as medidas adotadas e, se possível, quantificando os resultados e indiretos obtidos.
15. Aponte o atual estágio de desenvolvimento da experiência e descreva as dificuldades encontradas até o momento. Indique também as ações realizadas para a superação dos problemas.
16. Explicita os resultados alcançados pela experiência e indique quais são as propostas/projetos para a continuidade da mesma.
17. Qual a sua avaliação sobre a experiência? Procure ressaltar os fatores que a caracterizam como solução para problemas da gestão local.
18. Caso tenha conhecimento de outra(s) experiência(s) relevante(s) para ser(em) cadastrada(s) pela Recem, preencha os dados abaixo:
- Nome da experiência
Pessoas para contatar
Cargo
Endereço