

**Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
Mestrado em Serviço Social**

LINDOMAR JOSÉ DA SILVA

Projeto de Capacitação de Conselheiros de Direitos: Uma análise dos seus impactos nos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente da zona da mata mineira.

LINDOMAR JOSÉ DA SILVA

Projeto de Capacitação de Conselheiros de Direitos: Uma análise dos seus impactos nos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente da zona da mata mineira.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Lúcia Duriguetto

Juiz de Fora/MG
2011

Silva, Lindomar José da.

Projeto de capacitação de conselheiros de direitos: uma análise dos seus impactos nos conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente da Zona da Mata mineira / Lindomar José da Silva. – 2011.
203 f.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social)-Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

1. Política social. 2. Direitos da criança. 3. Direitos do adolescente. 4. Capacitação de conselheiros de direitos. I. Título.

CDU 304

LINDOMAR JOSÉ DA SILVA

Projeto de Capacitação de Conselheiros de Direitos: Uma análise dos seus impactos nos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente da zona da mata mineira.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, área de concentração: Questão Social, Território, Política Social e Serviço Social, da Universidade Federal de Juiz de Fora – MG, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Aprovada em 19 de agosto de 2011.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Prof^ª. Dr^ª. Maria Lúcia Duriguetto – Universidade Federal de Juiz de Fora – MG

Prof. Dr. Benedito Rodrigues dos Santos – Universidade Católica de Brasília - DF

Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho – Universidade Federal de Juiz de Fora – MG

Aos meus pais, Altamira e Lázaro, por terem sido os instrumentos de Deus para me trazerem a este mundo e, apesar dos desafios, me ensinaram a crescer.

Às minhas filhas, Talita e Alana – minhas princesas, que foram compreensivas e pacientes comigo, mesmo quando nossos momentos de lazer foram reduzidos por conta de minhas necessidades de tempo para estudo.

AGRADECIMENTOS

A travessia desse processo denso, intenso, rico e transformador não foi fácil! Por isso tenho muito que agradecer! Primeiramente, a Deus que, com certeza, sempre me inspirou a usar de sabedoria nas decisões a tomar! Que absolutamente me conduziu até aqui, considerando minha trajetória de vida passada! Hoje me sinto mais forte!

Agradeço carinhosamente as minhas princesas, Talita e Alana! Filhas que AMO PROFUNDAMENTE e que me motivam a seguir determinado nos meus propósitos para conseguir garantir a elas e as crianças e adolescentes desse nosso país um mundo melhor. Obrigado, filhas, pela paciência e compreensão para com o papai nesse processo de disciplina, resignação, renúncias!

Meus agradecimentos à minha mãe – Altamira, meu pai – Lázaro, que, nas condições que cada um possuía, conseguiram nos orientar para vida. Amo vocês! Obrigado por tudo!

Aos meus irmãos – Gercival, Oneida, Luzia, Selma e Glória! Manos, a vida foi dura conosco, mas estamos dando a volta por cima! Amo muito vocês!

Agradeço a Deus pelos sobrinhos maravilhosos que tenho: Alessandra, Gustavo, Débora, Letícia, Wallace, Wandenberg e Lara.

Meu amigo Hans Carloni, que favoreceu meu acesso aos planos de aulas, às aulas e ao Projeto Executivo da Capacitação que é o objeto dessa Dissertação. Em seu nome, agradeço à FDDCA-MG.

Meus profundos agradecimentos à Prof.^a Maria Lúcia Duriguetto, que, nesses dois anos de orientação, me ensinou que estudar é um processo exigente, que requer disciplina e perseverança. Obrigado pela paciência e respeito ao meu processo! Sua inteligência, profissionalismo e humanidade na condução desse processo de orientação marcaram-me profundamente. Minha gratidão por tudo isso!

Agradeço ao Prof. Rodrigo de Souza Filho e ao Prof. Benedito Rodrigues dos Santos as contribuições dadas na qualificação do projeto e o aceite ao convite para compor a banca de defesa deste trabalho.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFJF pelo acolhimento, dedicação e incentivo.

Ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social que proporcionou bolsa monitoria no início do curso e a CAPES (no último semestre do curso), que, através da UFJF-MG, me concederam as condições materiais para que eu pudesse realizar satisfatoriamente meu mestrado.

À turma de 2009 do mestrado em Serviço Social da UFJF-MG, pela amizade e pelos debates imprescindíveis para minha formação.

Ao amigo Claudinei pelo apoio nas digitações de parte dos meus textos.

Aos colegas e amigos do CMDCA-JF que contribuíram para meu amadurecimento na compreensão da Política da Criança e do Adolescente ao ponto de escolher essa temática como objeto de minha Dissertação.

Em especial às amigas e companheiras de conselho Claudia Stumpf pela bibliografia que me emprestou para fundamentar minha Dissertação e a Lucimar Grizendi que me ajudou amadurecer meu projeto de Dissertação com o qual me ingressei no mestrado.

Ao Centro de Defesa dos Direitos Humanos - CDDH-JF, que proporcionou minha entrada na área da criança e do adolescente desde junho de 2003. À Pastoral do Menor, que me permitiu dar continuidade a este processo de conhecimento dessa temática até outubro de 2010.

À ex-professora e amiga Tita, que fez muita diferença na minha vida e que me proporcionou condições que contribuíram significativamente para chegar aonde cheguei.

À Elizabete (Beth), secretária do mestrado, que sempre, de modo eficiente, profissional e prestativo, nos auxiliou em nossas dificuldades. Muito obrigado por tudo!

Às conselheiras (os) dos CMDCA's pesquisados que dedicaram um precioso tempo às entrevistas e assim contribuíram para que chegássemos a estes resultados concatenados nesta Dissertação.

Sou muito grato a todos que estiveram comigo nestes dois anos e meio de mestrado e, que de algum modo, contribuíram para minha formação acadêmica e humana.

RESUMO

O presente estudo concentrou esforços em elaborações teóricas que evidenciam as mudanças ocorridas ao longo do processo de desenvolvimento do capitalismo e de como as estratégias engendradas por este na superação das crises decorrentes do processo de produção-reprodução-acumulação acabaram determinando as diretrizes dos ajustes neoliberais que necessariamente iriam rebater nas determinantes das orientações das políticas sociais dos Estados Nações. O Brasil inseriu-se nesse processo na década de 1990. Entretanto, em oposição a este processo, mesmo que não o contendo, temos na Constituição de 1988 a positivação de lutas dos movimentos sociais e de diversas categorias sociais que vão posteriormente desencadear os Marcos Regulatórios de constituição de um Estado com forte inserção no campo das políticas sociais. Exemplo é a Lei 8.069/1990 – ECA. Decorre desse dispositivo constitucional a criação de conselhos nas três instâncias de governo e, a partir de então, um novo desenho institucional para esta política com perspectivas de participação e controle social. Nesse contexto, foi executado o curso de “Capacitação de Conselheiros Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e Tutelares. Estratégia de Fortalecimento do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente” proposto pela Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social de Minas Gerais - SEDESE-MG e Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais – FDDCA-MG. O objetivo deste estudo é verificar se este Projeto conseguiu capacitar os conselheiros para a discussão e deliberação das políticas públicas de atendimento à Criança e ao Adolescente nos CMDCA dos municípios da Zona da Mata Mineira.

Palavras-chave: política social, conselhos da criança e do adolescente, capacitação de conselheiros de direitos.

ABSTRACT

This study focused its efforts on theoretical elaborations which shed light on the changes occurring along the process of development of Capitalism and how the strategies engendered by it in overcoming the crises arising from the process of production-reproduction-accumulation ultimately determined the guidelines of the neoliberal adjustments which would necessarily reflect on the determining factors of the social policies of nation-states. Brazil began this process in the 1990's. However, on the opposing side of this process there is, in the 1988 Constitution, a positivation of the struggles of the social movements and of several social categories which would later trigger the Regulatory Marks of the constitution of a State firmly inserted in the field of social policies. An example is Law 8069/1990 – Statute of the Child and Adolescent. Due to this constitutional provision, councils were created in the three branches of government and, from that came a new institutional design for this policy with prospects of participation and social control. In this context the course entitled "Training of City Counselors on the Rights of the Child and the Adolescent and Guardians: a Strategy to Strengthen the System of Guarantees of Rights of the Child and Adolescent" proposed by the Secretary of State and Social Development of Minas Gerais - MG-SEDESE and the Front to Defend the Rights of the Child and Adolescent of Minas Gerais - MG-FDDCA took place. The aim of this study is to verify whether this project was able to train counselors for the discussion and deliberation of public policies to serve the Child and Adolescent in the cities' CMDCA's (Child and Adolescent Rights City Councils) in Minas Gerais' 'Zona da Mata'.

Key-words: Social Policies, Child and Adolescent Councils, Training of Counselors of Rights.

SUMARIO

APRESENTAÇÃO	10
CAPÍTULO 1: A POLÍTICA SOCIAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL	15
1.1. O Estado no Neoliberalismo.....	18
1.2. O debate da cidadania e sua relação com a construção de uma sociedade efetivamente democrática.....	22
1.3. As conformações do espaço público no Brasil contemporâneo.....	31
1.4. O Brasil da era neoliberal.....	32
CAPÍTULO 2: CRIANÇA E ADOLESCENTE: DA INVISIBILIDADE A SUJEITO DE DIREITOS	36
2. 1- Conselhos deliberativos: Neocorporativismo brasileiro?.....	46
2.2. Os conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil.....	58
2.3. Controle Social.....	66
CAPÍTULO 3: AVALIAÇÃO DE PROJETOS, PROGRAMAS E POLÍTICAS SOCIAIS	72
3.1. Alguns Aspectos da História da Avaliação em Políticas Públicas.....	77
3.1.1. Diferentes Perspectivas e Concepções de avaliação.....	80
3.1.2. Aspectos para análise e avaliação das políticas sociais e construção de indicadores.....	92
3.2. Análise dos dados dos questionários de Avaliação da política deliberada pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.....	98
3.2.1. Analisando o impacto da capacitação a partir dos Conselhos.....	105
3.3. Análise dos dados dos questionários de Avaliação do impacto do Curso de Capacitação a partir da perspectiva dos Conselheiros dos Direitos da Criança e do Adolescente que participaram do curso de capacitação.....	145
3.3.1. Analisando o impacto da capacitação a partir da percepção dos Conselheiros.....	145
3.4. Análise das aulas proferidas no curso de Capacitação de Conselheiros Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente	170
CONCLUSÃO	178
REFERÊNCIAS	189
ANEXOS	192

APRESENTAÇÃO

Esta dissertação, além de ser um produto necessário para minha obtenção do título de mestre, representa minha trajetória teórica-prática no campo dos Movimentos e Políticas Sociais, destacadamente Juventude, Direitos Humanos e a área da Criança e do Adolescente.

Em 1988, tem início minha inserção em grupo de Jovens no município de Aragoiânia - Goiás e Comissão da Pastoral da Terra – CPT, na Arquidiocese de Goiânia. Durante o ano de 1989, tive minha primeira experiência de docência, mesmo ainda cursando 8ª Série do Ensino Fundamental. Trabalhei numa escola municipal da Zona Rural do município acima mencionado. Era uma turma multisseriada – com quatro séries na mesma sala. Apesar do desafio, adorei a experiência, percebi que tinha jeito e gostei de dar aulas. No ano seguinte, já estava em Juiz de Fora na Comunidade Vocacional dos Jesuítas. O que motivou esta minha opção foi querer fazer a diferença na construção de outro mundo possível, mesmo que, para isso, custasse minha própria vida literalmente. Os mártires da história eram meus inspiradores: Dom Oscar Romero, Pe. Josimo e os jesuítas mortos em El Salvador em 1989 foram alguns exemplos.

Tornei-me orgânico à Pastoral da Juventude da Arquidiocese de Juiz de Fora, que se reorganizava naquele momento, sendo eleito Coordenador Arquidiocesano e, depois, secretário executivo liberado. Atuava orgânica e efetivamente nas instâncias do Regional Leste II (Minas e Espírito Santo) e também nas atividades e Organização Nacional da Pastoral da Juventude. Por meio de Assembléias, Seminários, Cursos de Capacitação e Oficinas com jovens de diversos municípios e paróquias da Arquidiocese de Juiz de Fora, do Regional Leste II e do Nacional, avançávamos tendo como diretriz a “opção preferencial pelos jovens e pelos pobres”.

Pautamos nossos trabalhos e ações no Método Ver-Julgar-Agir-Rever-Celebrar a partir de pequenos grupos para organizarmos e articularmos a juventude na perspectiva de alcançarmos a transformação da sociedade, buscando a formação Integral do Ser Humano, tendo como pano de fundo a Teologia da Libertação. Atuei na assessoria da Pastoral da Juventude do Regional Leste II a partir de 1995, onde contribuí para elaboração e execução de Projetos de Capacitação e Formação de Assessores.

Com o recrudescimento da Igreja Católica,¹ acentuadamente a partir da década de 1990, vimos desarticular e arrefecer os espaços e instâncias de atuação da Pastoral da

¹As pastorais e Movimentos sociais ligados à Igreja ganham força e vigor a partir do Concílio Vaticano II (1964), que representou uma ampla abertura da Instituição Igreja a estas modalidades de organização para a

Juventude, concretamente na Arquidiocese de Juiz de Fora e região. Ao mesmo tempo que militava, avançava também na graduação em Psicologia na Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF, onde consegui colar grau em março de 2003. Como profissional, tenho atuado em capacitações e assessorias predominantemente na área da Proteção, Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente desde então.

De 1993 a 1995, trabalhei como professor de Ensino Religioso para alunos do Ensino Fundamental no Instituto Estadual de Educação de Juiz de Fora. A experiência só reforçou o desejo da busca por uma trajetória profissional que contemplasse a docência. Mas sempre alimentando o anseio de transformação ampla da sociedade na perspectiva da consolidação da Democracia e da Cidadania e do respeito aos Direitos Humanos. E o mestrado é um passo necessário e fundamental para atingir esta estratégia.

Em junho de 2003, tomei posse no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora – CMDCA-JF, representando o Centro de Defesa dos direitos Humanos de Juiz de Fora – CDDH-JF². Representei a instituição por dois mandatos consecutivos e ocupei nestes três anos o papel de 1º tesoureiro, vice-presidente na mesa diretora do conselho. Fui convidado pela Pastoral do Menor da Arquidiocese de Juiz de Fora para continuar no CMDCA-JF, representando-a. Nesse período, estive como vice-presidente num mandato e presidente por dois anos e quatro meses e, no restante do tempo, apenas conselheiro. Das quatro conferências que o CMDCA-JF realizou neste período, participei de todas e presidi duas.

Representando o CMDCA-JF, participei da criação da *Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Zona da Mata Mineira – FDDCA-ZM*³, tornando-me seu

transformação da vida de comunidades e da sociedade em geral. Mas durou pouco tempo esta novidade. E a Igreja conservadora, centralizadora, concentradora, autoritária e verticalizadora começa a reclamar e retomar os espaços perdidos. Eram nos espaços da Igreja – salas e salões paroquiais – que a Pastoral da Juventude em sua maioria se reunia e se organizava. A Pastoral também dependia dos recursos financeiros da Igreja para realizar suas ações e atividades, participar de assembleias, seminários, cursos, oficinas e custear transporte, hospedagem, alimentação dos jovens nesses espaços e momentos. Retirou-se o apoio, enfraquecendo e desarticulando as Pastorais e Movimentos da Juventude.

²Estou na entidade na condição de filiado-voluntário. Ocupi a direção da entidade por dois anos e meio (Novembro de 2004 a maio de 2006) como Secretário Geral.

³A criação desta **FRENTE** foi resultado de várias reuniões encaminhadas pela Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social - SEDESE e Instituto Telemig Celular (Novembro de 2003), quando foram discutidos, entre outros assuntos, a proposta de criação de um núcleo regional como parte do Projeto de Regionalização do Programa Pró-Conselho do referido Instituto, tendo participado das primeiras discussões representantes dos seguintes órgãos: *CMDCA-JF, Conselhos Tutelares Centro-Norte/Leste/Sul-Oeste do município de Juiz de Fora, Fórum Dedicado de Juiz de Fora, Pastoral do Menor de Juiz de Fora, Universidade Federal de Juiz de Fora (Polo de Suporte à infância e juventude - Faculdade de Serviço Social), SEDESE e Instituto Telemig Celular.*

primeiro coordenador e sendo reeleito por três mandatos. A **FDDCA-ZM** é um espaço permanente de apoio, articulação, sensibilização e mobilização dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares, visando ao cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei Federal 8.069/90). Para viabilizar estes objetivos, decidimos na II Assembleia, em 2007, dividir os municípios que compõem a Frente em sete microrregiões para facilitar a organização e consolidação desse processo de articulação. Conseguimos chegar à III Assembleia da Frente (27/05/2010),⁴ tendo realizado as primeiras assembleias nas sete microrregiões da área de composição da FDDCA-ZM. Com isso, efetivamos a organização destas microrregiões que referenciam 145 municípios da Zona da Mata e vertentes e passamos a contar com coordenações microrregionais e coordenações executivas dessas micros.

Tenho assessorado a realização de Processo de Escolhas de Conselhos Municipais e Tutelares, Conferências, Seminários, Capacitações e Formação de conselheiros em municípios da região. Foram mais de 30 ao total de cursos, assembleias, seminários, capacitações, oficinas, envolvendo a temática Criança e Adolescente e Direitos Humanos que participei nos últimos sete anos. Em muitos, fui organizador e executor também. Ampliou consideravelmente meus horizontes o Curso de capacitação sobre Orçamento (PPA, LDO, LOA, EXECUSSÃO ORÇAMENTÁRIA), com foco no Orçamento Criança e a relação necessária dos Conselhos com o Orçamento Público.

Destaco, nesse período também, ter sido selecionado para trabalhar como Capacitador no Projeto: “Capacitação de Conselheiros Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, estaduais e Tutelares”, proposto pela SEDESE-MG, coordenado pela FDDCA-MG e financiado pelo CONANDA e CEDCA-MG. Trabalhei em seis cursos dos 14 previstos entre 2008 e 2009 em algumas regiões de Minas. Duas destas capacitações ocorreram aqui em Juiz de Fora, onde se fizeram presentes os conselheiros de vários municípios da Zona da Mata e vertentes.

Como afirmei anteriormente, o mestrado tornou-se uma etapa necessária para atingir os meus propósitos: docente em Instituição de Ensino Superior. Minha história de vida e de militância conduziu-me a poder escolher entre mestrado na minha área profissional ou outra

⁴Foram realizadas sete Assembleias Microrregionais nas cidades Polos de Andrelândia, Juiz de Fora, Leopoldina, Muriaé, Ubá e Ponte Nova, de novembro de 2009 a março de 2010 com a presença de 49 municípios e 234 conselheiros/pessoas participantes. Onde foram eleitos cerca de 130 delegados que representariam os municípios e as Microrregiões na III Assembleia Geral da Frente. Mas, por diversos fatores, entre eles acentuadamente o não apoio das gestões executivas municipais com o transporte destes delegados, compareceram a Assembleia 37 delegados(as) e sete observadores de 19 municípios.

área afim sem ser incoerente com minha trajetória teórico-prática e visão de mundo em construção. Vislumbrei, no mestrado de Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora a partir de sua área de concentração “*Questão Social, Território, Política Social e Serviço Social*”, um campo propício para significar e potencializar minha militância na área da Criança e do Adolescente, Direitos Humanos e Juventude. Decorre daí a opção de realização da dissertação na área da Criança e do Adolescente.

Especificamente, tenho como objetivo geral da dissertação de mestrado verificar se o projeto executado pela Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social de Minas Gerais - SEDESE-MG e Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais – FDDCA-MG, intitulado “Capacitação de Conselheiros Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e Tutelares. Estratégia de Fortalecimento do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente” conseguiu capacitar os conselheiros para a discussão e deliberação das políticas públicas de atendimento à Criança e ao Adolescente nos CMDCA dos municípios da Zona da Mata Mineira. Nesse sentido, o foco da pesquisa são seis conselhos municipais dos que se fizeram presentes a estas capacitações.

Para percorrermos o caminho proposto acima, inicialmente, no primeiro capítulo, concentramos esforços em reflexões teóricas que nos permitiram compreender o contexto do desenvolvimento do capitalismo, suas crises e suas estratégias de reconfiguração e produção da reestruturação produtiva, da potencialização das expressões da questão social e seus rebatimentos nas reformas e contrarreformas do Estado a partir do contexto neoliberal, que impactam nas determinantes da política social, na econômica e na política. *Nessa perspectiva, analisamos também o debate da cidadania e sua relação com a construção de uma sociedade efetivamente democrática e as conformações do espaço público no Brasil contemporâneo.*

No segundo capítulo, as análises foram a respeito da política da criança e do adolescente e seu processo histórico de desenvolvimento no contexto internacional e acentuadamente na realidade brasileira. Abordamos a influência da Doutrina da Situação Irregular (nas leis, na política e nos programas dirigidos à infância e adolescência no Brasil) e a infância como uma categoria social - Contradições entre o reconhecimento da infância e as situações de exploração e violação de direitos. Contextualizamos essa trajetória ao longo da história do nosso país, desenhando o caminho percorrido por essa categoria, partindo de sua invisibilidade até a sua constituição em sujeito de direitos.

Ainda neste capítulo, trouxemos para o debate a criação dos conselhos de direitos, em particular os da criança e do adolescente. A discussão gravitou em torno dos conselhos como

novos institutos de participação, de composição paritária e plural, como espaços públicos dialógicos e deliberativos. As prospecções dos impactos políticos da criação dos conselhos, que nos remetem à discussão da democracia e da cidadania, que envolvem necessariamente a discussão de Estado e sociedade civil, foram colocadas em debate. Nessa perspectiva, nortearam este capítulo reflexões a respeito dos conselhos gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil e o debate acerca do neocorporativismo. As problematizações dos espaços conselhistas e o debate do Controle Social.

O terceiro capítulo dessa dissertação foi dedicado ao tratamento das análises atinentes ao curso capacitação, objeto desta dissertação. Após uma sumária explanação acerca do debate da avaliação de Projetos, Programas Sociais na perspectiva de percebermos as conformações inerentes a estes processos, passamos às análises dos impactos da capacitação com base na análise dos dados dos questionários de avaliação da política deliberada pelos CMDCA's e da análise dos dados dos questionários de avaliação do impacto do Curso de Capacitação a partir da perspectiva dos Conselheiros dos Direitos da Criança e do Adolescente que DELA participaram. E foi nesse contexto que procedemos também à análise das aulas proferidas no curso de capacitação aqui avaliado. Realizamos estes procedimentos na perspectiva de evidenciarmos o nível de impacto produzido na dinâmica deliberativa dos conselhos e da atuação dos conselheiros.

Por fim, após essa trajetória, elaboramos na conclusão as compreensões processadas e recolhidas ao longo desta dissertação. Nessa parte, retomamos objetivamente as elaborações teóricas que fundamentam e orientam esta dissertação.

Retomamos aqui ponderações acerca dos dados analisados a respeito da política de atendimento à criança e ao adolescente recolhida nos seis conselhos pesquisados e os 11 conselheiros que participaram da Capacitação, particularmente sobre as condições dos CMDCA's com relação ao diagnóstico, à gestão e operacionalização dos fundos; Registro de Entidades e Inscrição de Programas nos conselhos e à relação do CMDCA e Poder Público, para posterior e rapidamente considerarmos os desafios postos para os próprios conselheiros, para os conselhos, gestores públicos e sociedade em geral na sustentabilidade de um adequado funcionamento desses órgãos com base nas prerrogativas que lhes foram imputadas a partir de sua constituição – espaços de participação e deliberação.

Envidamos esforços na tentativa de identificarmos em que medida os conselheiros que possuíam nível de escolaridade com graduação completa ou incompleta poderiam absorver melhor os conteúdos ministrados a partir das aulas da capacitação. Constatamos neste exercício que possuir graduação favorece maior possibilidade de aprendizado, desde que esta

variável seja associada a outras como, por exemplo, o tempo de experiência como conselheiro, militância política com filiação partidária e inserção em outras militâncias.

Ao final, registramos a constatação dos baixíssimos impactos da capacitação na dinâmica deliberativa dos conselhos e na atuação dos conselheiros e reiteramos que, apesar desses resultados, a capacitação é uma estratégia formativa imprescindível, que necessita ser continuada, presencial e bem planejada metodológica e pedagogicamente.

CAPÍTULO 1: A POLÍTICA SOCIAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL

Somente a partir do contexto das transformações mais profundas engendradas no mundo do capital, a partir de meados dos anos 1970, é que compreenderemos os processos de “contrarreforma” do Estado, contidos nos planos de ajuste estrutural. Behring (2003: 31) inicia esta análise evidenciando algumas determinações relevantes e transformações de longo prazo que permitem explicitar os condicionantes socioeconômicos e políticos que embasam os processos de “contrarreforma” do Estado. Para entender este processo, seus contornos, consequências e rebatimentos, faz-se necessário “analisar a lógica do capital na contemporaneidade para compreender as requisições mais profundas dirigidas ao Estado capitalista” (ibidem).

Após a Segunda Guerra Mundial (1945), o mundo assistiu à expansão do capitalismo monopolista que reinou tranquilo e gloriosamente por três décadas, até confrontar com as visíveis transformações societárias que marcaram a década de setenta e que vão ecoar/rebater nos anos oitenta e noventa.

Com efeito, em 1974-1975 explode a primeira recessão generalizada da economia capitalista internacional (...). Essa recessão monumental e o que lhe seguiu pôs de manifesto um giro profundo na dinâmica comandada pelo capital: chegava ao fim o padrão de crescimento que, desde o segundo pós-guerra e por quase trinta anos (...) sustentara, com as suas “ondas longas expansivas”, o “pacto de classes” expressos no *Welfare State* (...). Emergia um novo padrão de crescimento que, operando por meio de “ondas longas recessivas” (...), não só erodia as bases de toda a articulação sociopolítica até então vigente como, ainda, tornava exponencialmente aquelas postas pela tendência à queda da taxa média de lucro e pela superacumulação (...). É para responder a este novo quadro que o capital monopolista se empenha, estrategicamente, numa complicada série de reajustes reconversões que, deflagrando novas tensões e colisões, constrói a contextualidade em que surgem (e/ou se desenvolvem) autênticas transformações societárias (Netto, 1995:90).

O capital monopolista, mesmo diante da crise recessiva, não perde o foco da sua lógica de produção/reprodução/acumulação. Redefine rápida e extraordinariamente o aprimoramento de suas estratégias no enfrentamento à sua crise estrutural.

A crise do capital iniciada no início dos anos 1970 vai pautar as diretrizes da contrarreforma do Estado, que é engendrada a partir da reação burguesa frente às quedas das taxas de lucro decorrentes da crise.

Nessa perspectiva e na busca de superlucros, houve uma corrida tecnológica em busca do diferencial de produtividade do trabalho. Para alcançar estes objetivos, é instituída “uma reformulação das estratégias empresariais e dos países no âmbito do mercado mundial de mercadorias e capitais, que implica uma divisão do trabalho e uma relação centro/periferia diferenciados do período anterior, combinado ao processo de financeirização” (Behring, 2003: 34).

Este novo padrão de acumulação determina um perfil das políticas sociais, econômicas e industriais desenvolvidas nos estados nacionais, impactando substancialmente o padrão de relacionamento Estado/sociedade civil, “com fortes implicações no desenvolvimento para as políticas públicas, da democracia e para o ambiente intelectual e moral. Estes são processos imbrincados e interdependentes no seio da totalidade concreta, que é a sociedade burguesa contemporânea” (ibidem).

Têm-se, nos anos 1980, no mundo da produção e do trabalho, a difusão do modelo “japonês, o ohnismo / toyotismo, fundado na introdução de um novo padrão tecnológico: a revolução microeletrônica (ibidem)”. É o chamado modelo de produção flexível, que alterou o rígido padrão fordista. A linha de montagem desse modelo tinha como base técnica a eletromecânica “uma estrutura organizacional hierarquizada e uma relação salarial que apontava para a produção em massa, para um consumo de massa, viabilizada por meio de acordos coletivos de trabalho” (Behring, 2003: 34), que determinavam rateio de ganhos de produtividade do trabalho.

Diferentemente, o modelo de produção flexível tem como base técnica a microeletrônica digital, miniaturizada.

Criou-se, então, a máquina-ferramenta de controle numérico, que passa a ser progressivamente um novo núcleo de convergência tecnológica, até sua utilização é de importância estratégica no setor de bens de capital, aumentando a precisão na produção. Dessa forma, cria-se a possibilidade de automatizar a produção em pequena escala, quebrando ainda mais o saber / poder do trabalhador na operação das máquinas – o programador de controle numérico computadorizado passa a ser uma força de trabalho de importância estratégica nas empresas. Nessa nova forma produtiva, forja-se uma articulação entre descentralização produtiva e avanço

tecnológico por meio da rede microeletrônica de informações. Contrapondo-se à verticalização fordista, a produção flexível é, em geral, horizontalizada / descentralizada. Trata-se de terceirizar e subcontratar uma rede de pequenas / médias empresas, muitas vezes até com perfil semi-artesanal e familiar (Behring, 2003: 34-35).

As configurações do mundo do trabalho alteram-se significativamente. A demanda passa a ser a condutora dos processos e é sustentada na existência do estoque mínimo. Isto a partir do modelo *just in time* e o *Kamban* que

...asseguram o controle de qualidade e o estoque. Um pequeno grupo de trabalhadores multifuncionais ou polivalentes opera a ilha de máquinas automatizadas, num processo de trabalho intensificado, que diminui ainda mais a porosidade no trabalho e o desperdício. Diminui também a hierarquia no chão de fábrica, já que o grupo assume o papel de controle e chefia. Acrescente-se a pressão patronal pelo sindicalismo por empresa – sindicalismo de envolvimento – e a pressão do desemprego, e tem-se o caldo de cultura para a adesão às novas regras (...) Como o Toyotismo é baseado em tecnologias capital-intensivas e poupadoras de mão-de-obra, os efeitos sobre a força de trabalho têm sido devastadores, caracterizando um processo de heterogeneização, fragmentação e complexificação da classe trabalhadora (...). Observam-se os fenômenos do aprofundamento do desemprego estrutural, da rápida destruição e reconstrução de habilidades, da perda salarial e do retrocesso da luta sindical (Behring, 2003: 35-36).

Harvey (apud Behring, 2003) aponta a radical reestruturação do mercado de trabalho em decorrência deste modelo flexível. Flexibilizam-se os regimes e contratos de trabalhos. Em lugar do emprego regular, surgem os empregos em tempo parcial ou subcontratados. A precarização dos empregos generaliza-se.

Antunes (1995) afirma que estas configurações do mercado do trabalho evidenciam uma processualidade contraditória que combina a desproletarização do trabalho industrial fabril com uma subproletarização (com aumento do assalariamento). Aos trabalhadores centrais a tendência é a imposição à qualificação e intelectualização. Ao passo que, com relação ao “subproletariado moderno”, o movimento faz-se em sentido contrário, incentivando a desqualificação e desespecialização.

Os rebatimentos destes processos nas condições de vida e de trabalho da classe trabalhadora são profundos e têm provocado mudanças nas formas de sua organização política. A diminuição dos índices de sindicalização e as dificuldades de organizar e mobilizar politicamente o *subproletariado moderno* são reflexos dos impactos deste processo⁵.

⁵ Há óbices em tecer alianças entre os segmentos centrais e os precarizados / subcontratados – e o que dizer dos definitivamente expulsos, inimpregáveis, desfiliaados e expostos à vulnerabilidade de massas. (...) Nesse contexto, impõem-se tendências neocorporativas e individualistas. Esses processos apontam para obstáculos na constituição de uma consciência de classe para si, minada a solidariedade de classe e enfraquecendo a resistência

O exposto revela a agressividade do capitalismo em atingir seus objetivos de alta produtividade do trabalho para recuperar sua rentabilidade golpeada com a crise do modelo anterior, mas sem levar em conta o parâmetro das necessidades sociais das maiorias. Flexibilidade é a palavra de ordem da reestruturação produtiva, que Harvey (1993) a caracteriza como acumulação flexível. Seu objetivo, segundo Behring, é

alcançar o máximo de produtividade da força de trabalho com o mínimo custo, ou seja, um processo de superexploração da força de trabalho para ampliar a taxa de mais-valia e de lucro, mas sem preocupação com o crescimento e com os efeitos de barbarização da vida social daí decorrentes, sintetizados em Mattoso como inseguranças. Então, pode-se concluir, trata-se de uma reação insuficiente no sentido de promover crescimento e algum nível de redistribuição de renda e acesso ao consumo para as maiorias – o que leva a uma crise de legitimidade do capitalismo e a um retrocesso nas conquistas democráticas. Mas é suficiente para resgatar a rentabilidade do capital, por sobre a derrota dos trabalhadores fundada na insegurança. Uma derrota desigual, porque mediada pela história dos vários países, o que requer uma análise concreta das formações sociais concretas, diga-se, de como incorporam essas transformações, se considerarmos o novo espaço econômico e geopolítico produzido pela mundialização do capital, que se combina à reestruturação produtiva (2003: 40).

1.1. O Estado no Neoliberalismo

As políticas de ajuste neoliberal compõem um movimento de *ajuste global* na perspectiva da globalização financeira e produtiva. Configura-se num processo de ajuste global na economia mundial, caracterizando-se “por um rearranjo da hierarquia das relações econômicas e políticas internacionais, feito sob a égide de uma *doutrina neoliberal*, cosmopolita, gestada no centro financeiro e político do mundo capitalista” (Soares, 2003:19).

Estas políticas de corte neoliberal foram consagradas no chamado *Consenso de Washington*. E o Brasil, como um país dentro dessa aldeia global e globalizante, não ficou imune às consequências do neoliberalismo. Os governos de Collor e Fernando Henrique Cardoso seguiram à risca a cartilha que os neoliberais lhes apresentaram, que também foi incorporada pelos governos de Lula da Silva. O primeiro começou e o segundo continuou acentuadamente, com as vendas das estatais de telecomunicações, minas e energia (a venda da Vale do Rio Doce foi o maior crime de “lesa pátria” que se tem notícia), bancos, etc. Flexibilizou os contratos trabalhistas e implementou a reforma previdenciária. Esta foi

à reestruturação produtiva. A reestruturação produtiva, como sabemos, vem sendo conduzida em combinação com o ajuste neoliberal, o qual implica a desregulamentação de direitos, no corte dos gastos sociais, em deixar milhões de pessoas à sua própria sorte e “mérito” individuais – elemento que também desconstrói as identidades, jogando os indivíduos numa aleatória e violenta luta pela sobrevivência. Assinala-se, então, que o caráter da organização do trabalho na revolução tecnológica em curso é desagregador da solidariedade de classe e regressivo (Behring, 2003: 36-37).

encampada também pelo atual governo, continuando a lógica de retirada de direitos conquistados.

Seguindo a orientação neoliberal de diminuição do papel do Estado, FHC investiu no anção Legião Brasileira da Assistência, criou o Comunidade Solidária, Universidade Solidária e Amigos da Escola. Estes três últimos exemplificam bem esta lógica liberal: incentivar o voluntariado, a sociedade civil, o terceiro setor a assumirem o papel do Estado, para que este seja mínimo na sua responsabilidade pública e mínimo nos gastos com recursos do Orçamento Público nas áreas que “os solidários” assumirem.

Falando em solidariedade, é importante registrar que, em 1990, o Banco Mundial já expressava sua preocupação com os agravamentos da pobreza produzida pela crise e pelos efeitos dos ajustes neoliberais. Adota uma atitude “corretiva” do ajuste. Outros organismos internacionais apontam as estatísticas das ações perversas das políticas liberalizantes (UNICEF, PNUD). Somam-se ao Banco Mundial o BID e o FMI para demonstrarem “suas ‘preocupações’ com a ‘humanização da globalização’” (Soares, 2000:21). Desenvolvem programas que

não passam de uma tentativa de racionalizar a situação de agravamento geral das situações de pobreza e desamparo social a que foram conduzidos quase todos os países periféricos submetidos ao ajuste, independente de sua matriz histórica de desenvolvimento econômico e político (Soares, 2000:22).

Não é meramente de natureza econômica este *ajuste neoliberal*. Faz parte de uma estratégia de “redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais. Passa a existir outro projeto de “reintegração social”, com parâmetros distintos àqueles que entraram em crise a partir do final da década de 1970” (ibidem). Surge outro modelo a partir das (re) configurações do capitalismo frente à crise global nesse contexto.

Esse novo modelo instaurou a era do desemprego, do subemprego, da informalidade no trabalho, da precarização do trabalho e das relações trabalhistas. Soares (2003) chama atenção para as particularidades/singularidades destas (re) configurações neoliberais que ocorrem de modo desigual em cada país ou região do mundo. O que leva inevitavelmente os países da periferia a pagarem um preço mais alto por estes ajustes. Soares denomina de desajuste social as consequências do ajuste aqui na América Latina. Agravaram-se as condições sociais preexistentes de desigualdade estrutural, bem como

provocou o surgimento de “novas” condições de exclusão social e generalização da precariedade e da insegurança em vastos setores sociais antes “incluídos”, a partir da sua inserção no mercado de trabalho e dos mecanismos de proteção social construídos ao longo de décadas (Soares, 2003:22).

Engana-se quem pensava que fossem transitórias ou conjunturais as consequências do ajuste neoliberal. São muito profundas as mudanças sociais, engendrando assim, uma situação em que a possibilidade de reversão do quadro está diametralmente proporcional ao grau de destruição provocado pelas políticas de ajuste (estruturais).

Os impactos desse ajuste sobre as políticas sociais foram astronômicos. Cuidaram de “desmontar o sistema de proteções e garantias vinculadas ao emprego e uma desestabilização da ordem do trabalho” (Soares, 2003:26). Valorizam e incentivam práticas que fazem com que “a *questão social* passe a ser objeto de ações filantrópicas e de benemerência, deixando de ser responsabilidade do Estado. As ‘redes’ de proteção social devem ser ‘comunitárias’ e ‘locais’” (Soares, 2003:27).

Os “programas de combate à pobreza” ocupam os lugares das políticas sociais com objetivos de “minimizarem” os efeitos deletérios do ajuste sobre os “mais pobres” ou os “mais frágeis”. Há um empenho na transferência para as organizações comunitárias ou não governamentais de responsabilidades que seriam dos agentes públicos estatais no que diz respeito a estes “programas de alívio à pobreza”. As entidades da sociedade civil, como as ONGs, acabam facilitando a desresponsabilização do Estado. Trabalho precarizado ou voluntário são preponderantes nessas organizações, o que limita a “continuidade dos programas ou uma qualificação profissional necessária à qualidade de suas ações” (Soares, 2003:28).

Esta é uma condição que passou a fazer parte dos órgãos públicos brasileiros. Sob o pretexto da “modernização do Estado”, os “critérios empresariais de “custo-benefício” incompatíveis com o caráter público e social dos serviços e benefícios” (Soares, 2003:29) foram incorporados às práticas da administração pública. “Flexibilização” das relações trabalhistas, que suprimiu a estabilidade nos serviços públicos, predominando de modo assustador a “terceirização” na contratação de pessoal, e a compra de serviços privados são formas de privatização do Estado.

As “reformas” são defendidas sob a alegação de que o Estado é corrupto, caro e ineficiente. O Estado vai cada vez mais se tornando mínimo e se eximindo da responsabilidade social para com as parcelas gigantescas da população que não conseguem se incorporar via mercado, nas condições de cidadania. Em vez do avanço para sistemas verdadeiramente públicos e universais, caminhamos para a focalização das políticas. Os

“atestados de pobreza” que permitem o acesso a precários e mal financiados serviços públicos acabam ocupando o lugar do direito à cidadania.

Descentralização e a *privatização* são duas outras estratégias, ao lado da *focalização*, inerentes ao ideário neoliberal na busca da eficiência social.

Os serviços sociais são privatizados, revelando o alto grau de *mercantilização* que o neoliberalismo imprimiu a estes, submetendo-os à mesma lógica privada de qualquer produção de “bens” materiais. As políticas sociais transformaram-se em negócios rentáveis.

Esse processo de privatização tem sido observado de diversas maneiras: seja pela contratação direta de serviços privados, seja pela própria mercantilização introduzida no aparato público (tal como vimos) através de “mecanismos de gestão” de natureza privada e da possibilidade de cobrança dos usuários pelos bens sociais (Soares, 2003:33).

Os países que consolidaram a estruturação e vivência de um Estado de Bem-Estar, avançando de modo amplo na conquista e efetivação dos direitos sociais, foram mais resistentes aos impactos do neoliberalismo. Ao contrário, os países onde o Estado de Bem-Estar Social não representava uma consolidação ampla ou não existiu, como no Brasil, os impactos da (re) configuração capitalista foram imensos. Assim, aprofunda-se mais ainda o efeito perverso do ajuste neoliberal visto antes: ao agravamento da situação social se superpõe o desmonte dos mecanismos existentes de proteção social. As alternativas neoliberais não apenas *ampliam* as estruturas de desigualdade social como *geram novas condições de desigualdade* no acesso aos bens sociais (Soares, 2003:39).

Há também uma tendência à diminuição do controle democrático

com a configuração de um Estado forte e enxuto que *despreza o tipo de consensos sociais dos anos de crescimento*, com claras tendências antidemocráticas. Nesse sentido, a hegemonia burguesa no interior do Estado afirma-se de forma contundente com o neoliberalismo, cujas políticas engendram uma concepção singular de democracia, que abandona a perspectiva do Estado liberal de direito e de um tecido social mais denso e participativo em nome da participação nos processos eleitorais, os quais se convertem – em muitas situações, mas não em todas, dependendo dos processos histórico-sociais internos dos países – em um mecanismo plebiscitário de legitimação do sistema; do reforço do Poder Executivo em detrimento dos demais poderes constitucionais; do freio ao desenvolvimento de uma sociedade civil capaz de interferir e controlar os processos decisórios; da animação, em contrapartida, de um “*associacionismo light*” e bem-comportado, que tem a função de amenizar as seqüelas da dura política econômica (Behring, 2003: 60).

Assim, politicamente ocorre uma ampliação da restrição “das liberdades e uma desativação dos potenciais da democracia”. É por meio de um discurso ideológico que as

políticas sociais entram nesse cenário. “Elas são: paternalistas, geradoras de desequilíbrio, custo excessivo do trabalho e devem ser acessadas via mercado. Evidentemente, nessa perspectiva deixam de ser direito social” (Behring, 2003: 64). Deliberadamente, o Estado vai se desresponsabilizando e se eximindo do compromisso de financiar a proteção social, configurando efetivamente, como afirma Netto (1993), “um Estado mínimo para os trabalhadores e um Estado máximo para o capital”. A precarização ou degradação dos serviços públicos, bem como o corte dos gastos sociais cumprem o papel estratégico de potencializar as privatizações induzidas.

Neste contexto de ajuste das economias nacionais à economia mundial, a política social passa a ter como orientação

a focalização das ações, com estímulo a fundos sociais de emergência, e a mobilização da “solidariedade” individual e voluntária, bem como das organizações filantrópicas e organizações não-governamentais prestadoras de serviços de atendimento, no âmbito da sociedade civil. Aqui, observa-se a emersão de uma espécie de clientelismo (pós) moderno ou neocorporativismo, onde a sociedade civil é domesticada – sobretudo seus impulsos mais críticos – por meio da distribuição e disputa dos poucos recursos públicos para ações focalizadas ou da seleção de projetos sociais pelas agências multilaterais (Behring, 2003: 65).

Expostas as determinações das políticas sociais no contexto neoliberal e suas regressões, nos deteremos agora na exposição dos fundamentos teóricos e políticos da discussão da democracia e da cidadania e da relação entre Estado e Sociedade Civil. Esta discussão se insere aqui, pois é, a partir dela, que nos pautaremos para explicitarmos as relações entre Estado e sociedade civil nos processos de discussão das políticas sociais.

1.2. O debate da cidadania e sua relação com a construção de uma sociedade efetivamente democrática

Coutinho considera que “a afirmação e expansão de uma nova concepção e de novas práticas de cidadania” (1997: 145) seja uma das características mais marcantes da modernidade. Coutinho toma a definição de democracia como sinônimo de soberania popular. Isso significa entendê-la “como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social” (ibidem).

A democracia é apontada por Coutinho como a experiência / tentativa mais exitosa até hoje inventada na superação da “alienação na esfera política”. Relembra Rousseau, como “o

mais radical representante do pensamento democrático no mundo moderno” (1997: 146), que concebia a democracia como a construção coletiva do espaço público, com participação consciente e plena “de todos na gestação e no controle da esfera política”. Essa é a compreensão de Rousseau sobre “soberania popular”.

Para Coutinho, o conceito que melhor representa a superação da alienação, então, é “a reabsorção dos bens sociais pelo conjunto dos cidadãos” e que melhor expressa a democracia é o conceito de cidadania. Esta é uma capacidade conquistada por alguns indivíduos ou por todos os indivíduos se tratamos de uma democracia efetiva, na apropriação dos bens socialmente produzidos e na capacidade “de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado” (Coutinho, 1997: 146).

Este autor sublinha a expressão “historicamente” para evidenciar soberania popular, democracia e cidadania como processos históricos, como realidades e conceitos “aos quais a história atribui permanentemente novas e mais ricas determinações” (ibidem). É entendermos que a cidadania não é dada de uma vez para sempre aos indivíduos. Não vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada a partir das classes subalternas, de baixo para cima, como resultado de um longo processo de organização e de luta.

Não é do mundo moderno a noção de cidadania, embora seja nesse contexto que esta encontrou sua máxima expressão tanto teórica quanto prática. Surgiram na Grécia clássica, nos séculos V – IV antes de Cristo, as primeiras teorias sobre cidadania e sobre o que significa ser cidadão. Tudo isso deu aos gregos o privilégio de conhecerem na prática as primeiras formas de democracia. Experiência que congregava um número relativamente amplo de pessoas, interferindo ativamente na esfera pública e para a formação do governo.

A tendência da cidadania à universalização será uma das características da modernidade. Mesmo os contextos mais democráticos entre os gregos, como Atenas (séculos V e IV a.C.), excluía várias categorias dos direitos de cidadania, entre elas as mulheres, escravos e estrangeiros. Esse grupo perfazia um total de três quartos da população ateniense adulta. Os direitos aqui em questão, na cidadania Grega, são os “direitos políticos”, os direitos de participação no governo. Não englobavam ainda os modernos “direitos civis”, que pressupõem “o direito à liberdade de pensamento e expressão”.

Coutinho trata também de cidadania plena (ou democracia). Afirma que não é possível concebê-la sem os “direitos políticos” discutidos por Marshall. Isso implicaria retomar a

dimensão da cidadania inerente à sociedade grega⁶. Fato é que os regimes liberais a serviço da dominação burguesa, em sua maioria, asseguram os direitos civis, mas não fizeram o mesmo com relação aos direitos políticos. Explicitando melhor esses direitos, podemos apresentar o de votar e o de ser votado que materializaram um dos principais meios de se garantir participação nas instâncias de decisão da sociedade. Reforçando esta estratégia e ainda nesse campo de direitos, está o direito de associação e de organização. Mesmo nos regimes liberais, esses direitos foram negados à maioria das pessoas até o final do século XIX.

A transformação dos direitos políticos em direitos positivos da cidadania moderna só foi possível pela luta organizada dos trabalhadores. O direito universal ao sufrágio só se transformou em direito positivo amplamente na Europa no século XX. O que, no Brasil, só ocorreu na constituição de 1988, quando se aboliu a proibição de voto aos analfabetos.

Devemos acrescentar que o direito à organização sofreu os mesmos tencionamentos que o sufrágio universal para conseguir se tornar direito positivo. Os governos liberais proibiram por muitos anos os trabalhadores de se organizarem em sindicatos sob alegação de violação das leis de mercado. Exemplo é o da França, que promulgou a *Lei Lê Chapellier* (1791), que proibia os trabalhadores de se associarem e fazerem greve. Só em meados dos anos 70 do século XIX, que a classe trabalhadora conseguiu derrubar essa lei. Era também proibido o partido político de massa, uma forma fundamental de organização na democracia moderna. O primeiro do gênero que supera os partidos dos “notáveis” foi o Partido Social-Democrata Alemão, que se tornou modelo e referência para a organização dos vários partidos operários de massa pela Europa e pelo mundo no final do século XIX, cuja legalidade só veio “após décadas de proibição e repressão”.

Coutinho afirma que, diante desses vários exemplos de conquistas de direitos a partir das lutas dos trabalhadores, torna-se “um grosseiro equívoco, tanto teórico quanto histórico, falar em ‘democracia burguesa’” (1997: 154). Ele admite que podemos “caracterizar o liberalismo como uma teoria e um regime político burgueses” (ibidem), pois, desde o seu surgimento, é à classe burguesa que o liberalismo se vincula, à sua luta pela construção de um projeto capitalista. Entretanto, segundo o autor, há no liberalismo elementos que

⁶Baseando-se na história da Grã-Bretanha, Marshall definiu três níveis de direitos de cidadania (civis, políticos e sociais) e uma ordem cronológica para o surgimento desses direitos. Processo histórico que não se reproduziu similarmente em muitos outros países, incluindo nesse grupo o Brasil. Apesar deste limite, Marshall “tem o mérito não só de delimitar essas três determinações “modernas” da cidadania (civil, política e social), mas também de insistir na dimensão histórica, processual, do conceito e da prática da cidadania na modernidade” (Coutinho, 1997: 150).

transcenderam essa relação com a burguesia e adquiriram valor universal. Afirma Coutinho (1997:154):

Já as conquistas da democracia enquanto afirmação efetiva da soberania popular, o que implica necessariamente o direito ao voto e à organização (em suma, o direito à participação), têm resultado sistematicamente das lutas dos trabalhadores contra os princípios e as práticas do liberalismo excludente defendido e praticado pela classe burguesa. Portanto, seria não somente um equívoco, mas também uma injustiça contra os trabalhadores, atribuir à burguesia algo que foi conquistado contra ela. Não concordo, assim, com a contraposição que habitualmente se faz (e cuja origem reside, sobretudo em Lênin) entre “democracia burguesa” e “democracia proletária”. Segundo essa visão reducionista, só seria “proletária” a democracia direta, participativa, baseada nos conselhos ou nos soviets.

Finalizando sobre os direitos decorrentes da trajetória da cidadania moderna, Coutinho põe um terceiro e decisivo nível de direitos, os que Marshall denominou “direitos sociais”. Há um perigo de se cometer equívocos aqui, alerta Coutinho, pelo fato de todos os direitos (também os civis e políticos), por sua origem e vigência, serem sociais. Estes são direitos que, apesar da longa história de luta por parte dos trabalhadores para que fossem reconhecidos e legitimados como direito positivo, só agora, em meados do século XX, que a classe trabalhadora logrou êxito, mesmo assim, parcialmente. “Os direitos sociais são os que permitem ao cidadão uma participação mínima na riqueza material e espiritual criada pela coletividade” (ibidem).

Esse nível de cidadania, dos direitos sociais já foi parcialmente experimentado pelos plebeus na Roma clássica, quando conquistaram o direito de ser alimentados pelo Estado quando se encontrassem em situações de necessidades. Na modernidade, na qual prevalece a hegemonia burguesa, por muito tempo, ocorreu a negação dos direitos sociais, sob a alegação que estes estimulariam a preguiça, além de violarem as leis de mercado, bem como de constituírem impedimentos aos homens de se libertarem “da tutela de um poder estatal autoritário e paternalista” (ibidem). A história de negação desses direitos e sob as mesmas alegações se repete hoje, teórica e praticamente, pelos defensores do neoliberalismo.

O direito à educação pública e universal, laica e gratuita foi o primeiro a ser reconhecido de modo positivo. No século XX, outros direitos engrossaram esta fileira como à saúde, à habitação, à previdência pública, à assistência, etc. Este contexto de alargamento do conjunto dos direitos acabou por gerar o conhecido *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar. É importante registrar que, em nenhum tipo de *Welfare State*, “foi assegurado o direito social à propriedade” (Coutinho, 1997:156).

Conquistar os direitos civis, políticos e sociais foi uma dura e árdua luta da classe trabalhadora. Mas os direitos sociais de modo mais intenso que os dois primeiros implicam não só o reconhecimento legal positivo, mas o desafio de efetivá-lo.

A presença de tais direitos nas Constituições, seu reconhecimento legal, não garante automaticamente a efetiva materialização dos mesmos. Esse é, particularmente, o caso do Brasil. Mas, embora a conversão desses direitos sociais em direitos positivos não garanta sua plena materialização, é muito importante assegurar seu reconhecimento legal, já que isso facilita a luta para torná-los efetivamente um dever do Estado. Tampouco é casual que os neoliberais se empenhem hoje, inclusive em nosso país, por eliminá-los também das normas legais, em particular da própria Constituição (Coutinho, 1997: 156).

Coutinho chama de leitura mecanicista do marxismo considerar que “as políticas sociais seriam nada mais do que um instrumento da burguesia para legitimar sua dominação” (ibidem). Não podemos esquecer que a esfera das políticas sociais também é determinada pela luta de classes. Por estas lutas as classes trabalhadoras conquistaram os direitos. E é pelas mesmas estratégias que conquistam a efetivação desses direitos por meio da exigência de implementação e efetivação de políticas públicas e sociais. E, quando os trabalhadores materializam estas reivindicações, se tornam inegáveis suas conquistas. O que não impede, dependendo do contexto e das correlações de forças, que a burguesia lance mão das políticas sociais para cooptar ou desmobilizar a classe trabalhadora. O choque e contradição entre cidadania (ou democracia) e capitalismo não é algo pontual.

Trata-se de uma contradição que se manifesta como um processo: processo no qual o capitalismo primeiro resiste, depois é forçado a recuar e fazer concessões, sem nunca deixar de tentar instrumentalizar a seu favor (ou mesmo suprimir, como atualmente ocorre) os direitos conquistados. Estamos diante de uma linha sinuosa, marcada por avanços e recuos, mas que tem tido até agora, no longo prazo, uma tendência predominante: a da ampliação progressiva das vitórias da economia política do trabalho sobre a economia política do capital (para retomarmos a expressão de Marx), ou seja, a introdução cada vez maior de novas lógicas não mercantis na regulação da vida social. O fato de que essas novas lógicas só possam se consolidar plenamente no quadro do novo ordenamento socialista não impede a comprovação empírica dessa ampliação (Coutinho, 1997: 158 – 159).

A contradição entre cidadania e classe social determina o constante antagonismo entre cidadania e capitalismo. Marshall colocou em discussão essa contradição, mas não conseguiu apontar encaminhamentos para uma solução adequada, uma sociedade de classes torna-se obstáculo intransponível à universalização da cidadania. “Como parece óbvio, a condição de classe cria, por um lado, privilégios, e, por outro, déficits, uns e outros aparecendo como óbices a que todos possam participar igualmente na apropriação das riquezas espirituais

e materiais socialmente criadas” (Coutinho, 1997: 159). Só numa sociedade socialista (sociedade sem classes) podemos “realizar o ideal da plena cidadania”.

Pensarmos em plena cidadania é pensarmos em garantia de direitos. O modo como se deu a trajetória da cidadania influenciou na evolução do Estado moderno. Para tratar da questão Estado, Coutinho vai adotar o paradigma marxista. Ele parte do Manifesto Comunista (1848) segundo o qual a concepção de Estado é a de que este seja

como ‘o comitê executivo da burguesia’, com o objetivo de gerir os negócios comuns dessa classe e impor seus interesses às demais classes, uma imposição que tem na violência e na opressão os seus principais recursos. Em suma, o Estado é definido como um aparelho que representa apenas os interesses da classe dominante e que faz valer tais interesses através da coerção. As duas afirmações se seguem como numa dedução lógica: na medida em que não representa nem leva em conta os interesses das demais classes, que formam a esmagadora maioria da população, o Estado burguês é obrigado a ter na coerção seu principal, se não único, recurso de poder (Coutinho, 1997: 160).

O Manifesto Comunista é uma análise de conjuntura daquele contexto em que viviam Marx e Engels. Os Estados existentes naquela época tinham este perfil. Os direitos de cidadania não eram reconhecidos como hoje os conhecemos. Basta olharmos para a trajetória dos direitos de cidadania para percebermos o que acontecia em outros contextos históricos.

Não foi equivocada a definição “restrita” de Marx e Engels sobre o Estado naquele contexto, segundo Coutinho. Esta era a leitura possível e adequada do que era o Estado capitalista naquele momento. Novos fenômenos haviam surgidos no mundo capitalista ocidental. E estes foram de ordem econômica ou política, que, conseqüentemente, modificaram a própria natureza do Estado capitalista.

Sem deixar de ser capitalista, esse Estado assumiu novas características, na medida em que se viu obrigado, pela pressão das lutas dos trabalhadores, a incorporar novos direitos de cidadania política e social. Desenvolveu-se no último terço do século XIX e acentuou-se ainda mais no século XX o que tem sido chamado de ‘socialização da política’ (Coutinho, 1997: 161 – 162).

O aumento da participação política da sociedade faz surgir um novo contexto que expande os polos de representação e organização dos interesses sociais que são diferentes e contrários ao do Estado, permite surgir uma ampliação efetiva da cidadania política a partir das bases, que leva a uma alteração na configuração do Estado “restrito”. Esse novo espaço público Gramsci chamou de “sociedade civil”. Essa concepção de “sociedade civil” em Gramsci é diferente da concebida por Marx e Engels.

Trata-se de uma esfera que, sem ser governamental, tem incidências diretas sobre o Estado, na medida em que nela se forjam claras relações de poder. Por isso, para Gramsci, a “sociedade civil” torna-se um momento do próprio Estado, de um Estado agora concebido de modo ‘ampliado’. Diferentemente do que ocorria no protocapitalismo, o Estado tornou-se – diz Gramsci – uma síntese contraditória e dinâmica entre a ‘sociedade política’ (ou Estado *stricto sensu*, ou Estado-coerção, simplesmente, governo) e a ‘sociedade civil’. Na medida em que essa sociedade civil corporifica e representa os múltiplos interesses em que se divide a sociedade como um todo, o Estado capitalista ‘ampliado’ – aquele que existe nas sociedades que Gramsci chamou de ‘ocidentais’, ou seja, onde ocorreu uma socialização da política – já não pode ser estável e se reproduzir mediante o simples recurso à coerção. Torna-se agora necessário obter também o consentimento, ainda que relativo, dos governados, o que se opera, sobretudo, precisamente no âmbito da ‘sociedade civil’ (Coutinho, 1997: 163).

Gramsci concebe a sociedade civil como parte da superestrutura (do Estado) diferente de Marx que a concebia na infraestrutura econômica. É importante salientar que a alteração aqui operada por Gramsci não está negando a “centralidade descoberta por Marx da base material como fator ontológico primário da sociedade, como conclui equivocadamente Norberto Bobbio” (Duriguetto, 2007:54). A grande novidade deste conceito de sociedade civil apontado por este autor italiano “está na sua contribuição para o enriquecimento teórico-analítico do modo como a esfera econômica determina a produção e reprodução da superestrutura no contexto histórico em que se operou uma maior complexificação do Estado”. A inserção econômica é uma das dimensões provocadoras de articulação dos interesses das classes. Como pode ocorrer também por “complexas mediações ideopolíticas e socioculturais” (Coutinho apud Duriguetto, 2007:54-55).

Gramsci denomina de “sociedade política” o conjunto de aparelhos dos quais a classe dominante lança mão para impor coercitivamente a sua dominação. Entre os instrumentos coercitivos estão o aparato policial e militar, sistema judiciário, etc. A sociedade civil e a sociedade política vão formar o Estado ampliado. Na sociedade política, o poder é exercido de modo coercitivo, ditatorial por meio de “aparelhos coercitivos de Estado.” Ao passo que, “na sociedade civil, esse exercício do poder ocorre por intermédio de uma relação de hegemonia que é construída pela direção política e pelo consenso” (Duriguetto, 2007:56).

É preciso enfatizar que a distinção funcional e institucional, assim como a decorrente autonomia relativa da sociedade civil em relação à sociedade política e vice-versa não implica a ruptura de suas inter-relações e do momento unitário – “unidade na diversidade”- que as conformam na prática (Duriguetto, 2007:57).

O momento unificador é o momento da “supremacia” de uma das classes, que assume a direção do Estado. Este movimento vai exigir que a classe que exerce a supremacia liquide

ou domine a outra classe, o que pode ocorrer por meio da força armada. Gramsci chamou de “guerra de movimento” o tomar a direção do Estado, tornar-se hegemônico ou assumir a supremacia pela revolução armada. Nas sociedades “ocidentais”, este mesmo processo de escalada ou ascensão de uma classe à supremacia ele chamou de “guerra de posição”, pois a metodologia, as estratégias, procedimentos e instrumentos utilizados são outros. São conquistas “progressivas ou “processuais” de espaços de direção político-ideológica e de formação de um consenso organizado e participativo no vasto campo da sociedade civil” (Duriguetto, 2007:58-59). É o acúmulo de pequenas e contínuas vitórias que resultará na formação de “uma “vontade coletiva nacional-popular,” que se expressará na ascensão de uma nova classe (ou bloco de classes) ao poder político, explicitando a criação de um novo “bloco histórico” (ibidem).

A noção de hegemonia como “direção intelectual e moral” assume relevância central na estratégia da “guerra de posição”. O conceito se refere tanto ao processo em que uma classe torna-se dirigente quanto à direção que uma classe no poder exerce sobre o conjunto da sociedade. A hegemonia expressa a direção e o consenso ideológico (de concepção de mundo) que uma classe consegue obter dos grupos próximos e aliados (ibidem).

Hegemonia supõe um processo de “democratização” e acúmulo de conquistas “de espaços políticos e de participação popular crítica e organizada nos espaços da sociedade civil” (Duriguetto, 2007:61). Vejamos a citação que a autora faz de Gramsci, que revela cristalinamente a relação orgânica entre hegemonia e democracia.

Entre os muitos significados de democracia, parece-me que o mais realista e concreto se possa deduzir em conexão com o conceito de hegemonia. No sistema hegemônico, existe democracia entre o grupo dirigente e os grupos dirigidos na medida em que o desenvolvimento da economia e, por conseguinte, da legislação que expressa este desenvolvimento, favorecem a passagem molecular dos grupos dirigidos para o grupo dirigente (Duriguetto, 2007:61).

Podemos perceber que, a partir desta nova configuração do Estado, ele não pode ser concebido apenas como “comitê executivo” representante da burguesia. O Estado agora se converte numa arena onde “sociedade civil” e “sociedade política” disputam espaço e interesses.

Nicos Poulantzas, desenvolvendo as idéias de Gramsci, deu uma correta definição desse novo fenômeno quando afirmou que o Estado é a “condensação material de uma correlação de forças entre classes e frações de classe”, na qual sempre se dá a preponderância ou hegemonia de uma dessas classes ou frações (Poulantzas apud Coutinho, 1997: 163).

A relação de hegemonia burguesa era quase instantânea e de imediato no Estado “restrito”. É importante ressaltar que o Estado ampliado não deixou de ser capitalista, mas ocorreu uma alteração significativa e substancial no que tange a como “ele faz valer prioritariamente os interesses da classe burguesa dominante” (Coutinho, 1997: 164).

Essa nova configuração do Estado que se faz permeável aos interesses e ações das classes trabalhadoras foi possível devido ao desenvolvimento dos direitos de cidadania tanto políticos quanto sociais.

Essa nova configuração do Estado abriu a **possibilidade concreta** de que a transformação radical da sociedade – a construção de um ordenamento socialista capaz de realizar plenamente a democracia e a cidadania – se efetua agora não mais através de uma revolução violenta, concentrada num curto lapso de tempo, como era previsto no **Manifesto** e na reflexão de Lênin, mas sim através de um longo processo de reformas, do que Gramsci chamou de “guerra de posição”. Essa nova estratégia política poderia também ter o nome de ‘reformismo revolucionário’ (Coutinho, 1997: 164).

É na conquista de novos espaços no interior da esfera pública (sociedade civil ou Estado), de modo permanente e cumulativo que se torna “factível inverter progressivamente a correlação de forças, fazendo com que, no limite, a classe hegemônica já não seja mais a burguesia e, sim, ao contrário, o conjunto dos trabalhadores” (ibidem). Temos aqui um novo paradigma de revolução, em que as mudanças não ocorrem abruptamente, e sim, de modo processual, paulatinamente. Nessa perspectiva, o socialismo se tornaria hegemônico num “processo de radicalização da democracia e, conseqüentemente, de realização da cidadania” (Coutinho, 1997: 164). Ou seja, cidadania e democracia são aqui pensadas como “um processo dinâmico e contraditório, mas de certo modo constante, de aprofundamento e universalização da cidadania, ou, em outras palavras, de crescente democratização das relações sociais” (Idem, 164-165).

Este é o desafio na construção de um espaço público no Brasil numa perspectiva democrática, pois a trajetória política do país cristalizou uma cultura blindada às perspectivas efetivamente democratizantes. Apesar de as lutas e demandas dos movimentos e classes sociais por direitos civis, políticos e sociais terem se transformado em direito positivo a partir da Constituição Federal de 1988, foi inevitável a permanência de velhas práticas e velhos paradigmas na “direção intelectual e moral” do Brasil. O que permite ainda fazerem parte do cenário político brasileiro gramáticas políticas como o clientelismo, corporativismo estatal e outros. Vejamos a seguir alguns elementos que expressam a relação Estado e sociedade civil no Brasil na perspectiva de execução das políticas sociais.

1.3. As conformações do espaço público no Brasil contemporâneo

O período da ditadura militar é um contexto que contribui incisivamente no desenho da formação do espaço público brasileiro, pois é notadamente conhecido pela supressão dos direitos civis e políticos. Já os sociais foram implementados por meio das políticas sociais que representaram o início do solapamento de regulação da cidadania. Nesse contexto, já aparecia certa tendência universalizante dos serviços sociais. Mas este processo avançou sob “a lógica de fragmentação, centralização e burocratização das instituições responsáveis por sua implementação, provocando um distanciamento entre ‘público’ e ‘serviço público’”(Almeida et al, 2008: 47). A gramática política do “insulamento burocrático” passou a ter evidência na área social pelo fato de a tecnoburocracia preponderar-se nas “atividades desenvolvidas pelas instituições da área social”.

No final do contexto da ditadura (fim dos anos 1970 e início dos anos 1980), ocorre um desenvolvimento e fortalecimento das organizações da sociedade civil brasileira, que expressam a defesa e as lutas pelos direitos dos segmentos das classes trabalhadoras. O resultado desta mobilização social foi a intensa e efetiva participação da sociedade civil na (re) institucionalização democrática do país, contribuindo com várias emendas constitucionais que permitiram tornar direito positivo várias demandas e bandeiras de lutas das mais diversas categorias sociais (mulheres, negros, índios, criança e adolescente, saúde, educação, assistência social, entre outras).

Os movimentos sociais democráticos naquele contexto dos anos 1980 “lutavam tanto pela conquista de direitos sociais quanto pela ampliação dos direitos políticos” (ibidem). E, nesta luta, conseguiram transformar muitas bandeiras de lutas em direitos positivos, como, por exemplo, os mecanismos de participação da sociedade civil organizada estabelecidos no Artigo 204 da Constituição Federal de 1988, bem como a instituição da descentralização político-administrativa, que os acessos a espaços representativos, deliberativos nos diversos espaços dos variados níveis das unidades da federação, de modo a induzir os rumos das políticas sociais e favorecer o controle público das mesmas, buscando constituir efetivamente um espaço público de orientação democrática.

Entretanto, assistimos naquele momento desenvolver-se no país um movimento de contrarreforma do Estado, o que provocou redução intensa na ampliação dos espaços públicos de perspectiva democrática (como veremos a seguir).

A partir dos anos 1990, na arena brasileira, está posto o tencionamento entre esse movimento de contrarreforma e as conquistas derivadas das lutas pelo fim da ditadura e

redemocratização do Brasil, “que levaram ao crescimento e ao fortalecimento de organizações autônomas e democráticas na sociedade civil (conforme vimos anteriormente), apresentando um contraponto ao projeto dominante” (Almeida et al, 2008: 49). Essas organizações, ao conseguirem garantir suas demandas na CF/88, exigiram “a estruturação de uma lógica estatal racional e direcionada para promover a universalização dos direitos sociais previstos constitucionalmente” (ibidem), como, por exemplo, o Estatuto da Criança e do Adolescente.

As regulamentações dessas leis traziam consigo o fortalecimento e o alargamento de um modelo representativo de democracia, que exigiu a criação de conselhos deliberativos e fiscalizadores em cada segmento ou setor social (saúde, assistência social, criança e adolescente). Surgiram também os fóruns de organizações da sociedade civil com debate e discussões em torno de temas ou segmentos sociais; orçamento participativo, entre outros, viabilizando os mecanismos de democracia participativa para o controle e gestão de políticas públicas. Essa dinâmica favorecia o combate ao modelo delegativo em expansão no governo de orientações neoliberais dos anos 1990.

Dessa forma, a engenharia institucional proposta para viabilizar a constituição do sistema de democracia participativa na área social se baseou numa proposição “neocorporativa”, pois articulou institucionalmente Estado e organizações da sociedade civil, com autonomia das partes, no processo de deliberação e fiscalização das políticas sociais, buscando garantir uma direção nacional para cada política (ibidem).

É fundamental ressaltar que a proposição neocorporativa acima mencionada, e que aparece como estruturante do espaço público democrático no Brasil, tem na sua origem o “campo progressista e se configura como estratégia concreta de luta social, no sentido de contribuir para a substituição de um espaço público baseado no corporativismo estatal e no clientelismo por outro fundado no corporativismo societal” (ibidem).

Entretanto, estes processos foram fortemente obstacularizados pela adesão do Estado brasileiro ao ideário neoliberal a partir da década de 1990.

1.4. O Brasil da era neoliberal

Nas décadas de 1990 e 2000, a constituição do espaço público no Brasil no campo da execução das políticas sociais foi engendrada na relação Estado e organizações da sociedade civil (“terceiro setor”) e se desenvolveu numa perspectiva hegemônica “por uma orientação pautada na utilização instrumental e funcional dessas ações para com o projeto neoliberal”

(Almeida, et al, 2008: 51). O objetivo desta orientação é desonerar o capital dos gastos com as políticas sociais e, de modo perverso, redefinir o paradigma de universalização de direitos, transferindo a responsabilidade de proteção social para os trabalhadores. Nesta lógica, se o Estado diminuir seus gastos com a universalização de direitos, o capital se livrará deste gasto na constituição do fundo público necessário para esta finalidade.

Nesse contexto, dá-se um novo trato à “questão social”, implementa-se uma proposta de contrarreforma do Estado funcional à reestruturação do capital, na medida em que as organizações da sociedade civil aceitam essa investida do Estado em transferir para elas aquilo que é exclusivamente responsabilidade dele, ocorre então focalização, fragmentação, desconcentração financeira e executiva das ações sociais, trazendo à tona uma remercantilização e/ou uma refilantropização das respostas às expressões da ‘questão social’ (Montaño, 2002).

Desenvolve-se nesse contexto a ampliação do volume de execução das ações sociais por parte das organizações da sociedade civil, obedecendo predominantemente à lógica do “projeto neoliberal de redução do papel do Estado na intervenção social e de fortalecimento do perfil lobista, utilitarista e clientelista da articulação de interesses na sociedade” (Almeida et al, 2008: 51).

Carlos Montaño (2002) aponta as consequências da ampliação do “terceiro setor” na perspectiva de desresponsabilização do papel social do Estado. Decorrem-se dessa dinâmica

certos deslocamentos: de lutas sociais para a negociação / parceria; de direitos por serviços sociais para atividade voluntária / filantrópica; da solidariedade social / compulsória para solidariedade voluntária; do âmbito público para o privado; da ética para a moral; do universal / estrutural / permanente para o local / focalizado / fortuito (Almeida et al, 2008: 51).

É nesse contexto funcional ao projeto neoliberal que se evidencia o desenho de construção do espaço público brasileiro. O antagonismo entre um projeto de perspectivas participatória e democrática, gestado nas décadas de 1980 e o projeto de Estado mínimo requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. “Essa confluência perversa faz com que a participação se dê hoje em um terreno minado, onde o que está em jogo é o avanço ou o recuo de cada um desses projetos” (Almeida et al, 2008: 52).

Para entendermos melhor essa mobilidade de expressões de tendências, vejamos pelo menos seis possibilidades que poderão nortear a relação Estado e sociedade civil, no Brasil, a partir de projetos políticos em disputa.

- 1) governo federal e organizações da sociedade civil pautadas pela perspectiva neoliberal, lobista e tradicional clientelista;
- 2) governo federal e organizações da sociedade civil pautadas pela perspectiva democrática;
- 3) governo subnacional e organizações da sociedade civil pautadas pela perspectiva neoliberal, lobista e tradicional clientelista;
- 4) governo subnacional e organizações da sociedade civil pautadas pela perspectiva democrática;
- 5) governo subnacional pautado pela perspectiva neoliberal, lobista e tradicional clientelista e organizações da sociedade civil pautadas pela perspectiva democrática; e
- 6) governo subnacional pautado pela perspectiva democrática e organizações da sociedade civil pautadas pela perspectiva neoliberal, lobista e tradicional clientelista (Almeida et al, 2008: 53).

É importante reiterar que o paradigma que orienta as relações Estado e sociedade civil no que concerne à execução de políticas sociais tem na sua centralidade a orientação neoliberal da política econômica e social desenvolvida pelo governo federal.

Esse dado é fundamental, na medida em que o governo central é o único poder que detém o controle da política econômica nacional e, apesar da descentralização existente na área social, seus recursos de persuasão e pressão junto aos governos subnacionais são evidentes, na medida, por exemplo, de sua capacidade de liberar / contingenciar os recursos orçamentários para os municípios e estados. A assimetria de poder da União em relação aos estados, municípios e organizações da sociedade civil, nesse sentido, é notável (ibidem).

O que vai permitir o inter-relacionamento ou combinações intercambiáveis entre as perspectivas de projetos sociopolíticos nas instâncias de governo no Brasil vai ser a correlação de forças possíveis em cada uma das instâncias e entre elas. É importante sinalizar que há uma diversidade e pluralidade de modalidades “de relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil no campo das políticas sociais em geral: orçamento participativo, conselhos gestores, execução de serviços, entre outras” (Almeida et al, 2008: 54).

Teixeira (apud Almeida et al 2008), a partir de estudo empírico, apresenta três possibilidades de relacionamento entre Estado e sociedade civil: “pressão, prestação de serviços e participativo”.

O “encontro pressão” caracteriza-se por ser menos formal, ser de pressão, monitoramento e crítica ao Estado por parte da organização civil. Não há um contrato formal entre a organização da sociedade civil e o Estado.

Já o “encontro de prestação de serviços” não possui a mesma liberdade presente no modelo anterior. A organização da sociedade civil “vende” os seus serviços para o Estado, ficando sujeita a ser avaliada por ele. Decorrente dessa relação, as duas partes se mantêm distantes, numa relação de cobranças, avaliações e burocratizações.

A relação “encontro participativo” se estabelece numa proximidade das partes envolvidas que elaboram conjuntamente os projetos e conjuntamente acompanham *pari passo* a execução destes. Aqui a relação é formalizada (contrato) com possibilidade de ajustes se forem necessários. Os papéis das partes são bem definidos e suas responsabilidades também.

A partir desses formatos de relações, podemos deduzir que as possibilidades de relações em cada modalidade vão depender dos projetos políticos defendidos pelas partes envolvidas. Uma organização da sociedade com projeto político distinto do governo o modelo de relacionamento mais provável é o “encontro pressão”. Ao passo que o “encontro participativo” ocorrerá com o grupo de organizações da sociedade civil com projetos políticos alinhados aos do governo.

Já o “encontro de prestação de serviços” efetivar-se-á numa relação funcional ao projeto neoliberal. Então, o Estado pode se relacionar com organizações com projetos políticos distintos. Aqui se estabelecerá uma relação pautada na “complementaridade instrumental” (Almeida et al, 2008: 55).

Então, a relação Estado e sociedade civil, no que tange às políticas sociais, ocorre em dois campos:

O primeiro refere-se ao processo democrático e de controle das ações públicas no nível da formulação e fiscalização da política pública, que se efetiva por meio da intervenção de organizações da sociedade civil nos espaços públicos formais ou informais constituídos para tal fim (fóruns temáticos e conselhos gestores). O segundo refere-se ao campo de execução de serviços sociais, ou seja, as unidades de serviços sociais devem possuir espaços para a manifestação dos usuários em relação ao serviço executado. Por outro lado, é possível também pensarmos em execução de serviços realizados em co-gestão entre Estado e organizações da sociedade civil, na medida da existência de inúmeras instituições não estatais que atuam prestando serviços sociais. No entanto, cabe frisar que esse processo de articulação do poder público com as organizações da sociedade civil não pode retirar do Estado o papel central de responsabilidade sobre o desenvolvimento das políticas sociais, pois ele é o único capaz de implementar ações que propiciem a universalização e o aprofundamento de direitos (Almeida et al, 2008: 57).

É esta orientação de Almeida que tomaremos como parâmetro para analisarmos a configuração das ações dos conselhos de direito da área da criança e do adolescente na sua relação com o Estado e com as políticas desta área, objeto maior da nossa reflexão. É na busca deste caminho analítico, que agora trataremos da trajetória da política da criança e do adolescente na realidade internacional e nacional, buscando apresentar um breve panorama de sua evolução e conquistas, até a formulação do ECA no Brasil, marco regulatório da política de atendimento da criança e do adolescente.

CAPÍTULO 2: CRIANÇA E ADOLESCENTE: DA INVISIBILIDADE A SUJEITO DE DIREITOS

O período moderno coincide com o **nascimento da categoria social infância**, como resultado do complexo processo de construção social cujas origens podem ser situadas por volta do século XVII. As fontes documentais de Áries (2006) mostram uma inversão da tendência no lugar social dado à infância: da invisibilidade ou ausência, para o centro das atenções. Os retratos de família mostram os indivíduos pequenos com roupas diferentes e situados no centro.

Para MENDEZ (1998: 85), uma histórica crítica posterior permitirá perceber com nitidez o alto preço que a infância pagará por esta nova centralidade: perda total de autonomia mais a origem da cultura jurídico-social que vincula a oferta de proteção à declaração prévia de algum tipo de **incapacidade**. Estaria aí a pré-história da chamada **doutrina da situação irregular**. Segundo Mendez (ibidem), a história da infância é a história de seu controle. O pátrio-poder absoluto perdura até o século XX, juntamente com uma cultura da repressão e vigilância. A Escola, a pediatria, a pedagogia surgem para educar, corrigir, cuidar, reprimir e punir crianças e adolescentes.

Nesta perspectiva anteriormente mencionada, o *Movimento social dos reformadores* provoca pelo mundo novas formas de organização, reconfigura e cria instituições para lidar com as crianças e adolescentes nos mais diversos contextos.

Em 1911, ocorre em Paris o Primeiro Congresso Internacional de Tribunais de Menores. E esta prática vai influenciar todos os países que participaram deste evento. Inclusive o Brasil, que tinha como um de seus representantes Francisco Mello Mattos, de quem o primeiro Código de Menores brasileiro levou o nome.

Em 1924, com a **Declaração de Genebra** (Resolução adotada pela Assembleia da Sociedade das Nações), tem-se a **primeira referência a “direitos da criança” num instrumento jurídico internacional**. Contendo dez princípios, a Declaração reconhece que a criança deve ser protegida independentemente de qualquer consideração de raça, nacionalidade ou crença, deve ser auxiliada, respeitando-se a integridade da família e deve ser colocada em condições de se desenvolver de maneira normal, quer material, quer moral, quer espiritualmente. Nos termos da Declaração, a criança deve ser alimentada, tratada, auxiliada e reeducada. O órfão e o abandonado devem ser recolhidos. Em tempos de infortúnio, a criança deve ser a primeira a receber socorros.

Em 1946, após a Segunda Guerra Mundial, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (fundado em 1945) recomendou ser adotada a *Declaração de Genebra* com o objetivo de canalizar as atenções do mundo do pós-guerra para os problemas urgentes relacionados com as crianças e criou, no mesmo ano, o *Fundo de Emergência das Nações Unidas para as Crianças (UNICEF)*. Em 1950, a Assembleia Geral das Nações Unidas decidiu que o Fundo deveria prosseguir o seu trabalho por um tempo indefinido, tendo o seu nome sido alterado para **Fundo das Nações Unidas para a Infância**.⁷

Outro marco regulatório de amplos impactos em todas as dimensões da sociedade foi a **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (10 de dezembro de 1948). Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, figurou como o primeiro instrumento internacional que enuncia direitos de caráter civil e político, mas também de natureza econômica, social e cultural de que todos os seres humanos (incluindo as crianças) devem se beneficiar. O seu artigo 25 reconhece que “a maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais”. Refere igualmente que “todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma proteção social”.

Em 20 de novembro de 1959, a Assembleia Geral das Nações Unidas promulgou a **Declaração Universal dos Direitos da Criança**. Ao afirmar que a “humanidade deve dar o melhor de si mesma à criança”, a Declaração constituiu, durante muitos anos, o enquadramento moral para os direitos da criança, apesar de não comportar quaisquer obrigações jurídicas. De acordo com esta Declaração, a criança deve gozar de proteção especial e se beneficiar de oportunidades e facilidades para se desenvolver de maneira sadia e normal e em condições de liberdade e dignidade. É reconhecido à criança o direito a um nome, a uma nacionalidade e à segurança social. Estabelece que a criança tenha direito a uma alimentação adequada, a alojamento, a distrações e a cuidados médicos. A criança, física e mentalmente diminuída, ou socialmente desfavorecida, deve receber o tratamento, a educação e os cuidados especiais que o seu estado ou situação exigem.

A Declaração reconhece ainda a necessidade de amor e compreensão para o desabrochar harmonioso da personalidade da criança, bem como o dever de os poderes públicos prestarem especiais cuidados às crianças sem família ou sem meios de subsistência suficientes. A criança tem direito a uma educação que deve ser gratuita e obrigatória pelo menos ao nível elementar. Deve se beneficiar de uma educação que contribua para a sua

⁷ Em 1950, é instalado, em João Pessoa (PB), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), que chega ao Brasil quatro anos após seu surgimento no exterior. Traz para o país programas de proteção à saúde da criança e da gestante nos estados do nordeste brasileiro.

cultura geral e lhe permita, em condições de igualdade de classes, desenvolver as suas faculdades, opiniões pessoais, sentido das responsabilidades morais e sociais e de se tornar um membro útil à sociedade. A criança que se encontre em situação de perigo deve estar entre os primeiros a receber proteção e socorro. A criança deve ser protegida de todas as formas de negligência, crueldade ou exploração e não deve trabalhar antes de ter atingido a idade mínima apropriada.

A abordagem e concepção que se encontravam na base de todas as declarações de caráter não vinculativo adotadas nesta matéria durante a primeira metade do século vinte consistia no fato de as crianças necessitarem de uma proteção e cuidados especiais. Esta ênfase foi ligeiramente atenuada no texto de 1959, o qual consagrou a primeira menção aos direitos civis das crianças, ao reconhecer o seu direito a um nome e a uma nacionalidade. A partir deste momento, acentua-se a compreensão da infância como prioridade, com foco na cidadania infantojuvenil.

A criança e o adolescente passam a ser reconhecidos como **Prioridade Absoluta, Sujeito de Direitos, que têm garantia de defesa e estão em condição peculiar de pessoa em desenvolvimento**. Estão colocados os pilares da **Doutrina da Proteção Integral** à criança e ao adolescente. Esta proteção, a partir de então, se faz considerando sua dignidade, integridade e seu direito. Não pela perda destas condições como vimos anteriormente. O pátrio-poder passa a ser relativo ao cumprimento de deveres. Busca-se a superação do assistencialismo.

Diretrizes das Nações Unidas passam a detalhar por categoria a necessidade do tratamento especializado a determinada faixa etária da categoria criança e adolescente: *Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça da Infância e da Juventude (Regras de Beijing, 1984)*, *Regras Mínimas das Nações Unidas para Proteção de Jovens Privados de Liberdade e as Diretrizes das Nações Unidas para a administração da justiça juvenil (Diretrizes de Riad)*.

Uma última referência no cenário internacional que merece ser destacada é A **Convenção sobre os Direitos da Criança**, de 20 de novembro de 1989. Esta viria alterar profundamente a concepção da infância. Em 1976, a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou 1979 como Ano Internacional da Criança. Um dos objetivos gerais deste evento constituía na promoção dos interesses da criança e na conscientização do público e dos políticos para as necessidades especiais da criança. Este deveria constituir-se num ano de ação, em nível nacional, destinado a melhorar a situação das crianças. Foi a propósito deste

ano internacional que foi apresentado o projeto inicial de *uma Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança*.

A proposta de adoção de uma Convenção sobre os direitos da criança foi formalmente apresentada pelo Governo da Polônia, quando da trigésima quarta sessão da Comissão dos Direitos do Homem, das Nações Unidas, realizada em 1978. A **Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança** foi finalmente adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 20 de novembro de 1989 (Resolução 44/25, de 20/11/1989)⁸.

No contexto brasileiro, durante o período imperial e a República Velha, o atendimento ao “menor” “esteve ligado às ações de assistência, realizadas pela Igreja católica e por instituições filantrópicas laicas” (Almeida et al, 2008:63). As Santas Casas de Misericórdia são emblemáticas nesse atendimento muito antes e depois da implantação da “Roda dos Expostos” (século XVII). Na República Velha, a *questão social* era tratada pelo Estado como caso de polícia, abrindo, assim, espaço para as ações caritativas e filantrópicas de perspectivas higienistas, moralizantes e disciplinadoras.

Em 1922, tem-se a criação da primeira entidade pública de atendimento para “menores”, no Rio de Janeiro. Dois anos mais tarde (1924), ocorre a Criação do Tribunal de Menores: estrutura jurídica que serviu de base para o primeiro Código de Menores. Este tem sua Promulgação em 1927, tornando-se o primeiro documento legal para a população menor de 18 anos. Institui no senso comum a separação entre criança e “menor”, passando o termo “menor” de uma aplicação técnico-jurídica, utilizada para definir a culpabilidade ou não, para um significado que classifica a infância empobrecida.

A distinção entre a infância e os vários outros segmentos passa a ser legalizada: a Justiça passa a ter a Vara da Família para a solução de conflitos relacionados à criança “normal”, e o Juizado de Menores atende a infância pobre (“abandonados”, “pivetes”, “trombadinhas”, “infratores”, “delinquentes”). Um código que aglutina uma visão higienista de proteção do meio e do indivíduo a uma visão jurídica moral, repressiva e vigilante.

É a partir da chamada “revolução” de 1930 que a área social começa a ser assumida pelo Estado. Esta “revolução” foi articulada entre os segmentos de oposição das camadas médias e setores da oligarquia agrária que permitiram Getúlio Vargas assumir o poder para desenvolver um projeto voltado para a industrialização (modernização) do país. (Almeida et

⁸ Esta foi aberta à assinatura e ratificação na sessão em Nova Iorque até 26 de janeiro de 1990. Entrou em vigor a 2 de setembro deste mesmo ano, nos termos do seu artigo 49. É de notar que a data de adoção da Convenção não foi determinada ao acaso, correspondendo o dia 20 de novembro de 1989 à data do trigésimo aniversário da Declaração dos Direitos da Criança. Esta data foi decretada pela ONU como Dia Universal da Criança.

al., 2008:64). O Estado interventor varguista, com o firme propósito de consolidar a ordem capitalista no Brasil, também se preocupará com a *questão social*. Desta forma, “progressivamente, o Estado brasileiro passa a reconhecer a questão social como uma questão política a ser resolvida sob sua direção” (Sposati apud Almeida et al, 2008:64).

Nesta perspectiva, o Estado faz da intervenção social o instrumento privilegiado

para prover serviços, visando à ampliação ‘regulada’ da cidadania e à construção de uma ‘hegemonia seletiva’ para garantir a implementação do projeto de ‘modernização conservadora’, no marco da ordem capitalista. Aos setores excluídos do pacto hegemônico seletivo, o Estado dispunha do aparelho assistencial e repressor para controlar as tensões sociais e viabilizar seu projeto (Almeida et al, 2008:64).

Observa-se no país, naquele contexto, uma dualidade no sistema de intervenção na área social. Estruturou-se um sistema público de proteção social para os trabalhadores urbanos regulamentados. Esse sistema era baseado na “previdencia social e assistência médica, desenvolvido pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões” (Almeida et al, 2008:65). Os que estavam fora desse grupo (os demais trabalhadores e o restante da população), os excluídos do sistema público, só podiam contar com o aparato assistencial que se expandia por meio de subvenções públicas.

A concepção de criança e adolescente da década de 1920, que era baseada no “menor carente” e em situação irregular, é facilmente percebida no campo assistencial no pós-1930. Num momento, as ações voltadas à criança e ao adolescente pendem para “diretrizes/ações assistencialistas e paternalistas” e, noutro, pendem para “orientações repressivas e discriminatórias”. Repressão e assistência têm se tornado uma forma histórica de “tratamento das desigualdades sociais”.

Situando-se no campo da assistência social, a política de proteção à infância absorve características da assistência social da época, ou seja: 1) mantém suas relações travestidas de ajuda; 2) suas práticas mal atingem a opinião pública; 3) ao se constituir em ajuda, põe-se imediatamente no campo do não direito; 4) constitui forma seletiva e discriminada de atenção ao segmento mais pauperizado, mais espoliado da população (Sposat et al., 1985 apud Almeida et al., 2008:65).

Em 1941, através do Decreto-Lei 3.799, ocorre a **Criação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM)**: órgão do Ministério da Justiça que funcionava como um equivalente ao sistema penitenciário de adultos⁹, só que para a população menor de 18 anos¹⁰, cuja lógica de

⁹ Apresentava mesma estrutura sistema penitenciário de adultos: iguais regulamentos, quadro funcional, rotina de trabalho, métodos disciplinares, concepções das estratégias de atendimento, lições da criminologia positivista do séc. XIX. Na década de 1950, com os fluxos de urbanização, ocorre grande aumento da demanda, que resulta em

trabalho era a reclusão, correção e a repressão das crianças e adolescentes abandonados ou autores de atos infracionais. Este modelo vigorou de 1942 a 1964.

Alterando o modelo até então vigente, surge a Política Nacional de Bem-Estar do Menor – PNBEM – com a Lei 4.513/1964. Tem-se, a partir daí, a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor – FUNABEM, que resulta na criação das Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor – FEBEM. A nova lei previa mudanças profundas no sistema de justiça juvenil: adoção de equipes interdisciplinares (serviço social, psicologia, terapia ocupacional, educação física), substituição da ideia do delinquente nato, indivíduo antissocial, de índole má, propenso ao delito e dotado de alto grau de periculosidade pelo “menor” privado de condições mínimas de desenvolvimento, o carente biopsicossociocultural.

A ideia era de que, se algum “menor” estivesse em situação irregular (abandono-delinquência), deveria ser internado nas grandes unidades da FUNABEM/FEBEM, para que aprendesse a viver em sociedade. Instaurou-se uma esquizofrenia: para ensinar a viver em sociedade, retira-se da sociedade. Temos aqui o ápice da Doutrina da Situação Irregular. Os prédios foram reformados. No entanto, os novos diretores, profissionais e técnicos herdaram, junto com os novos prédios, a nova lei, a nova equipe, boa parte dos antigos servidores, com sua cultura organizacional, e os “menores”.

Enquanto o mundo celebrava o ano internacional da criança e o vigésimo aniversário da Declaração Universal da Criança em 1979, as autoridades do Brasil aprovavam o segundo Código de Menores (Lei 6.697, de 10/10/1979). Este Código de 79 incorpora a nova concepção assistencialista à população infantojuvenil.

O que ocorreu no Brasil dos anos 1930 aos de 1980 “na área da infância foi um processo de institucionalização e consolidação das diretrizes e orientações previstas no então código de menores” (Almeida et al., 2008:65). É importante ressaltarmos que este código estava submetido às orientações ideopolíticas, sociais e econômicas hegemônicas àquele período no contexto brasileiro.

Temos, nos anos setenta, a efervescência de Movimentos Sociais das mais diversas origens e categorias com bandeiras de lutas contra a ditadura e seus corolários na perspectiva de redemocratização do país. É momento de ampla organização e consolidação destes movimentos sociais por categorias e setores. Na área da criança e do adolescente, a

sério agravamento da problemática, que a repressão pura e simples se mostrava incapaz de solucionar (Capacitação FDDCA-MG, 2008).

¹⁰ Decreto-lei nº. 6.026/1943: tratava da inimputabilidade penal aos 18 anos, em conformidade com o Código Penal de 1940.

mobilização social vem denunciar a situação da infância empobrecida do Brasil e a necessidade urgente de alternativas aos modelos de atendimento a estas categorias construídas dentro da Doutrina da Situação Irregular (Juizados e Códigos de Menores, SAM, FUNABEM, FEBEM).

Nesta perspectiva, em 1986, realizou-se o 1º Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, que culminou com a instituição deste Movimento (MNMNR). Surge a *Comissão Nacional Criança e Constituinte (1987)*, composta por representantes governamentais e não governamentais. Essa comissão se articulou com vários setores do governo e de organizações representativas da sociedade civil. O saldo dessa mobilização social resulta nos Artigos 227¹¹ e 204, II¹² da Constituição Federal de 1988.

Neste processo, surge em 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei 8.069/1990) como regulamentação dos Artigos 227 e 228 da Constituição Federal, dando corpo e vida à *Doutrina da Proteção Integral*, superando assim a da Situação Irregular. O ECA reconhece a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, como cidadãos, como seres especiais em situação peculiar de desenvolvimento, devendo, portanto, serem tratados com prioridade absoluta.

O ECA sofre influência da “Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, adotada em Assembleia geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989”,¹³ da qual o Brasil é signatário, que orienta a construção de toda e qualquer política social voltada para esta categoria, que se deve levar em conta sempre – “o melhor interesse da criança”. Jurídica, legal, pedagógica e administrativamente, o Estatuto da Criança e do Adolescente cumpre essa prerrogativa. Além do ECA, surgem outros projetos setoriais de sociedade a partir da

¹¹ Este artigo (227) trata da síntese do conteúdo que resultou na Lei 8.069/90 - Estatuto de Criança e do Adolescente – ECA. A partir do qual se desenhou a rede de Proteção, Promoção e Garantia de Direitos e do atendimento à criança e ao adolescente que hoje conhecemos. Vejamos: *é dever da família, da sociedade e do estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.*

¹² Já o Artigo 204 apresenta um novo formato na conformação do espaço público, na execução das políticas públicas e abre caminho para a interlocução governo e sociedade civil organizada, especialmente a partir dos conselhos municipais. Observemos: *As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com orçamento da seguridade social, previsto no art.195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:*

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem com às entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população por meio de organizações representativas, a formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

¹³ O Brasil se tornou o primeiro país no mundo a incorporar a *Doutrina de Proteção Integral* nos termos da Convenção sobre os Direitos da Criança na sua legislação interna.

Constituição: o Sistema Único de Saúde (1990), a Lei Orgânica da Assistência Social (1993), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) e outros, fundamentais para consolidar o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O ECA, para garantir o projeto de sociedade do qual veio portador, conseguiu estabelecer instrumentos imprescindíveis na sua materialização: os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (Artigo 88, II) nos diversos entes da federação e Fundos (Artigo 88, IV) vinculados a estes e Conselhos Tutelares (Artigo 131) nos municípios. Este novo desenho da Política de Atendimento à criança e ao adolescente foi favorecido pela descentralização político-administrativa prevista na Constituição Federal (Artigo 204) e no ECA (Artigo 88), bem como pela articulação governo e sociedade civil (ECA, Artigo 86-87). Conseguiu materializar também o que, desde 1984, a ONU vinha insistindo: justiça especializada para atender criança e adolescente (Varas da Infância e Juventude e o Ministério Público Infantojuvenil).

É importante ressaltarmos que o movimento pela infância e adolescência foi um movimento social que se sustentou apoiado a outros movimentos naquele contexto. Outro aspecto é que criança e adolescente são concebidos como uma categoria social que norteia a institucionalização da política, mas inserida transversalmente a outras categorias sociais. Portanto, criam-se dificuldades ou resistências para o reconhecimento da Política da Infância e Juventude e daí decorrem alguns obstáculos à sua consolidação. Somando-se a estes limites, concretamente esbarramos no paradoxo em que: foram os movimentos pela infância e os movimentos sociais que conseguiram incidir na realidade brasileira nas décadas de 1970 e 1980 e pautar na Constituição Federal de 1988 seus interesses por meio de emendas constitucionais, numa perspectiva *welferiana*. Mas foi ao governo Fernando Collor de Mello, representante assumido do neoliberalismo, que coube a tarefa de implementar esse novo desenho dos espaços públicos concernentes à criança e ao adolescente.

Portanto, podemos afirmar, sem medo de errar, que houve uma transmutação das propostas e perspectivas previstas na Constituição Federal de 1988 com relação ao desenho da Política da Infância e Juventude que fora implementada a partir do início dos anos 90. Em vez de os novos institutos de cidadania cumprirem o papel central de tencionamento com o Estado e com isso induzirem o executivo a efetivar suas deliberações, acabou por consolidar amplamente um modelo de descentralização político-administrativa na perspectiva neoliberal, em vez de uma orientação neocorporativa societal.

Indicador forte dessa distorção é a configuração da sociedade civil nos Conselhos da Criança e do Adolescente em todos os níveis da federação: em vez de predominar as

“*organizações representativas da sociedade civil*” como preconiza a CF-88 (Art. 204, II) e o ECA (Art. 88, II), estes conselhos estão repletos de *Entidades Executoras* ocupando a representatividade da sociedade civil. Situação que conduz o debate nos espaços dos conselhos para a centralidade do foco nos recursos dos fundos a serem captados e distribuídos entre as entidades e programas, relegando a discussão da *Política de Atendimento e Proteção à Criança e ao Adolescente*, que é a razão de todo esse novo desenho, para um plano secundário. Permitindo, assim, que o Estado possa ser cada vez mais mínimo no investimento nas políticas e a sociedade civil assumindo cada vez mais o seu papel.

Apesar dessas limitações, políticas, programas e projetos sociais são desenhados para atender às exigências do Estatuto e de outros marcos regulatórios que surgem no mesmo contexto que este. Em 2000, temos a aprovação do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, que marca a consolidação da luta contra a violência sexual infantoadolescente, o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente aprovado em 2003.

A aprovação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e do Sistema Nacional Atendimento Socioeducativo (Sinase) (2006) busca solução para direitos garantidos pelo Estatuto, mas que ainda encontram dificuldades para sua efetivação. O Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária revela uma particularidade: pela primeira vez, dois conselhos se reuniram para traçar diretrizes e metas – o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Nacional da Assistência Social.

Importante registrar que, historicamente, a assistência social se caracterizou “como a principal política destinada às crianças e adolescentes e, ainda hoje, é uma política fundamental para o conjunto da população que vive com renda mensal per capita” (Almeida et al., 2008:72) em torno de um quarto de salário mínimo.

O desenvolvimento socioeconômico do Brasil, incluindo aí “o desenvolvimento da política de assistência social numa perspectiva de universalização de direitos” (ibidem), sofre fortemente os percalços impingidos pela perspectiva neoliberal. Apesar desses desafios colocados à institucionalização dessa política de assistência, podemos vislumbrar que “hoje, do ponto de vista da engenharia institucional e da concepção expressa na Política Nacional de Assistência Social (2004), conseguimos vislumbrar avanços importantes nesta área” (Almeida et al., 2008:72).

A luta infatigável da sociedade civil proporcionou, na área da assistência, o fim do Comunidade Solidária, programa do governo FHC que fragilizava a organização da política

referenciada na Lei Orgânica da Assistência (LOA). O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome como aglutinador das ações políticas é outro ponto relevante ocorrido no campo da assistência. Também foi importante o processo que conduziu à “aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que se estruturou na perspectiva de construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o que possibilitará a parametrização das ações desenvolvidas na área da assistência social” (ibidem).

O SUAS vem se estruturando e se organizando na perspectiva de um conjunto de ações que possa fazer enfrentamentos às situações de pobreza em que se encontra vultosa parte da população, em geral, bem como voltadas para as crianças e os adolescentes em particular, colocando como elemento estratégico central a família. Concepção que produz impactos na vida de crianças e adolescentes.

Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de assistência social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de assistência social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004 apud Almeida et al., 2008:73).

Sem nos aprofundar na questão da política de assistência, que não é o foco deste trabalho, vejamos outro marco relevante no campo jurídico nessa trajetória da criança e do adolescente. A partir de 29 de julho de 2009, uma nova Lei (nº12.010 – Lei da adoção) aperfeiçoa substancialmente a Lei 8.069/90 – ECA, principalmente com relação à sistemática da convivência familiar e comunitária, acolhimento institucional¹⁴ e adoção. Até esta lei, tínhamos, inclusive no ECA, o reconhecimento do pátrio poder. A partir de então, temos **poder familiar**¹⁵, lei que desenhou melhor muitas das relações intra e inter-redes de proteção e promoção dos direitos de crianças e adolescentes.

Estes referenciais jurídico-legais são conquistas que contribuem para a criação de políticas que visem reduzir as desigualdades sociais e violações de direitos não só de crianças e adolescentes.

¹⁴ Toda rede de abrigos e congêneres é entendida como rede de Acolhimento Institucional a partir do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (2006) e agora com a lei da adoção regulamentada.

¹⁵ Artigo 101, § 9º: Em sendo constatada a impossibilidade de reintegração da criança ou do adolescente à família de origem, após seu encaminhamento a programas oficiais ou comunitários de orientação, apoio e promoção social, será enviado relatório fundamentado ao Ministério Público, no qual conste a descrição pormenorizada das providências tomadas e a expressa recomendação, subscrita pelos técnicos da entidade ou responsáveis pela execução da política municipal de garantia do direito à convivência familiar, para a destituição do **poder familiar** (*grifo nosso*), ou destituição de tutela ou guarda. **Incluído pela [LEI Nº 12.010, DE 29 DE JULHO DE 2009 – DOU DE 4/8/2009](#)**.

Um dos canais legalmente constituídos para ampliar a participação e viabilizar a gestão democrática da política nas diversas categorias sociais são os Conselhos de Direitos. Organizam-se por categorias e nas três unidades da federação e são compostos por representantes de órgãos “governamentais e entidades da sociedade civil ou usuários” para discutirem e deliberarem, induzirem e pautarem encaminhamentos do poder Executivo sobre as políticas setoriais.

São compreendidos como novos institutos de cidadania, organizações neocorporativas e representam efetivamente um espaço de pluralidade, diversidade, heterogeneidade e participação, tornando-se um desafio na construção da democracia na medida em que as correlações de forças ali presentes podem assumir uma postura dialógica e inspirada pela cidadania ou não.

Estes espaços representam um grande avanço no exercício da cidadania na perspectiva de construção de relações e de uma sociedade democrática. Podem também representar verdadeiras *escolas de cidadania* na medida em que são espaços de luta por direitos e contribuem para a mudança de paradigmas, ao exigirem o reconhecimento da efetivação desses direitos positivados e universalizados na Constituição Federal de 1988 e em marcos regulatórios posteriormente. A seguir, explicitaremos alguns elementos que vêm caracterizando os limites e possibilidades dos espaços conselhistas na realidade brasileira.

2.1. Conselhos Deliberativos: neocorporativismo brasileiro¹⁶?

A construção do presente texto “fundamenta-se no entendimento de que o modelo dos conselhos deliberativos (criança, assistência e saúde) escapa aos tradicionais mecanismos políticos de legitimidade (democracia representativa ou direta)” (Souza Filho, 1999: 67). No caso específico em questão, conselho, trata-se de órgão instituído paritariamente, ou seja, metade dos seus membros são do governo e a outra metade de representantes de entidades não governamentais. Estes novos institutos tornam-se responsáveis por elaborar e fiscalizarem as políticas inerentes às suas respectivas áreas, nas diversas instâncias da federação: União, Estados, Distrito Federal e municípios. A partir desse desenho, inaugura-se “uma nova

¹⁶ Os textos que utilizo para elaboração dessa parte de minha Dissertação de Mestrado são: Souza Filho R. Controle Social: A participação na perspectiva da democratização da política social, Rio de Janeiro 2007. Souza Filho R. Conselhos Deliberativos: Neocorporativismo Brasileiro? In: Direitos Humanos, Democracia e Senso de Justiça/ [organizadores, Andréa Diniz, José Ricardo Cunha e Dayse Dudley]. – Rio de Janeiro: Litteris Ed.:KroArt: Fundação Bento Rubião, 1999.

concepção de espaço público ou, mesmo, de democracia, que ainda carece de análises mais profundas e de maior sustentação teórica” (ibidem).

Nessa nova concepção do espaço público no Brasil, a partir da institucionalização desses novos institutos de democracia (os conselhos), o conceito de democracia assume a centralidade em qualquer incursão na perspectiva de compreensão dessas novas configurações do espaço público brasileiro.

O entendimento de democracia nesse contexto não deve se limitar ao seu conceito mínimo em que é entendida como

conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos (...) – mas significa uma determinada forma e conteúdo de existência social, onde liberdade, pluralidade, participação e igualdade estão presentes simultaneamente em todos os níveis e setores (econômico, cultural, político...) da vida social (Souza Filho, 1991). Compreender Democracia neste enfoque não significa negar o viés procedimental “legal” necessário a sua implementação, mas sim, como sinaliza Coutinho, é perceber o movimento de superação dialética que deve existir na passagem da concepção liberal de democracia, enquanto método de governar, para uma concepção radical, enquanto forma e conteúdo de existência social (Coutinho, apud Souza Filho, 1999: 68 – 69).

Democracia nesta perspectiva é entendida como movimento, como uma permanente construção que atravessa os aspectos formais e substantivos que a envolvem de modo simultâneo e dialético. É um projeto em constante devir “na medida em que se busca a utopia da realização máxima de seus princípios (liberdade, pluralidade, igualdade e participação)” (Souza Filho, 1999: 69).

Materializar a democracia a partir das perspectivas desses princípios passa necessariamente por relações “conflitivas” e “contraditórias”. Alguns aspectos devem ser evidenciados para que possamos esclarecer este ponto de vista.

“A centralidade da pluralidade como valor a ser respeitado, se pretendemos construir uma organização social baseada na democracia”, (Souza Filho, 1999: 69), é um primeiro aspecto que deve ser destacado. Os múltiplos valores e desejos como manifestação da subjetividade de todo ser humano na busca de sentido para sua vida devem ser garantidos. Isso é imprescindível neste contexto plural (ibidem).

Cabe ressaltar que a “diversidade de valores possui como limite paradigmas éticos voltados para a convivência humana pacífica” (Levy, apud Souza Filho, 1999: 69). A liberdade, a igualdade e participação, os outros três princípios democráticos mencionados, se

apresentam também “como limites à pluralidade de valores na ordem que se pretenda democrática” (Souza Filho, 1999: 69).

Ainda sobre o pluralismo, torna-se importante registrarmos que este não se limita apenas ao campo dos valores subjetivos, mas se manifesta também no campo objetivo, materializado pela diversidade dos interesses sociais. Nessa perspectiva, “a pluralidade é tanto de conteúdo (diversos interesses) quanto de sujeitos políticos (partidos, movimentos sociais, sindicatos, igrejas, ONGs...)” (Souza Filho, 1999: 70). Esta é uma situação que não pode ser negada, mas esta diversidade de interesses e atores políticos não pode caminhar para uma prática de “corporativismo selvagem”, em que o mercado é que passa ser a mediação, pois, nessa perspectiva, a lógica perpetuada será antidemocrática e instauradora da desigualdade inerente ao capitalismo. Uma dimensão fundamental e relevante no pluralismo é a importância do dissenso para o desenvolvimento do processo democrático.

Só numa sociedade pluralista é possível o dissenso, e o dissenso, segundo Bobbio, ‘desde que mantido dentro de certos limites (estabelecidos pelas denominadas regras do jogo), não é destruidor da sociedade, mas solicitador, e uma sociedade em que o dissenso não seja admitido é uma sociedade morta ou destinada a morrer’. (Bobbio, apud Souza Filho, 1999: 70).

Dentre os princípios democráticos, os de liberdade e igualdade estabelecem entre si uma relação de tensão, talvez a mais contraditória e conflitiva entre todos eles. Há uma necessária inter-relação entre esses dois princípios na perspectiva de construção de uma sociedade democrática. Pressupõe, neste contexto, que falar de igualdade é falar de “condições materiais necessárias para que todos os cidadãos tenham oportunidades iguais para seu desenvolvimento biocultural” (Souza Filho, 1999: 70). Igualdade formal e material entre todos se tornam imprescindíveis para a luta contra a desigualdade econômica, social, cultural e que estão presentes nas relações de subordinação opressoras e dominadoras.

É interessante notar que, de uma certa forma, o princípio da liberdade limita o da igualdade e vice-versa. Em outras palavras, a ampliação do princípio da igualdade para todas as dimensões da vida (social, econômica, política, cultural...), sem o limite apresentado pela liberdade, pode levar a sociedade a uma forma totalitária de organização; assim como, a expansão do princípio da liberdade, sem o devido limite apresentado pela igualdade, tende a direcionar a sociedade para uma organização baseada no individualismo possessivo e egoísta voltado para a “ordem” do mercado (Souza Filho, 1999: 71).

O tencionamento entre igualdade e liberdade nas condições postuladas anteriormente nos conduz ao desenvolvimento de observações sobre a relação entre igualdade e pluralidade.

Só através de políticas globalizantes que representem o “momento síntese da dialética unidade – pluralidade”, que será possível garantir a “igualdade de condições e oportunidades para o desenvolvimento biocultural do homem” (Souza Filho, 1999: 71). O que limita o pluralismo é a unidade condicionada ao princípio da igualdade.

Nessa medida, cabe à sociedade política regular as relações sociais e econômicas e garantir a livre expressão, de modo a permitir a construção da igualdade na pluralidade. No entanto, esta construção só terá êxito se o princípio da participação for preservado em todos os espaços da vida social. Pois é este princípio que possibilita, efetivamente, a pluralidade de interesses e atores interferirem no processo de estruturação da unidade igualitária, seja na esfera do Estado, seja na do Mercado (ibidem).

Na discussão dos princípios estruturantes da democracia, Souza Filho (1999) destaca também a tensão entre pluralidade e participação. Os aspectos de organização institucional da democracia são apresentados como a principal dimensão dessa tensão. Para o enfrentamento das diversas questões que um tema tão complexo como este exige, torna-se condição *sine qua non* pensar a democracia em seu âmbito teórico e organizacional de modo articulado. Por outra perspectiva, esta “é a forma de escapar de uma abordagem abstrata e despolitizada e/ou de uma perspectiva instrumental, que trata a democracia apenas como método de governar” (Held, apud Souza Filho, 1999: 72).

Diante dessa situação, duas atitudes são fundamentais. Primeiramente a de que devemos estar atentos para horizontes teóricos que apontem para uma transformação radical da sociedade. E, em segundo lugar, com o mesmo empenho, nos preocupar “com formas desejáveis e factíveis de implementar tal transformação” (Souza Filho, 1999: 72).

Nesta perspectiva, “duas questões relacionadas entre si apresentam-se como centrais: a) construção de hegemonia na pluralidade; b) procedimentos de tomada de decisão numa sociedade complexa (ibidem).

Esta situação que vimos anteriormente põe o dilema hegemonia *versus* pluralidade que

tem como ‘pano de fundo’ a complexidade da formação da ‘vontade coletiva majoritária’. Esta complexidade refere-se, primordialmente, à necessidade de se ter espaços públicos onde a pluralidade de interesses e sujeitos, consolidados através de organizações corporativas, possam negociar a construção dessa vontade através de processos democráticos de tomada de decisão (Coutinho, apud Souza Filho, 1999: 73).

Segundo Souza Filho (1999), o desafio posto para a realização de uma organização social que se pretenda democrática e que não se limite ao arcabouço institucional é o desafio

de adequar os procedimentos de tomada de decisão à lógica democrática de participação, igualdade, liberdade e pluralidade.

O desafio posto é o de ampliar as possibilidades de participação na perspectiva de “provocar uma ampla socialização da política, para que o maior número possível de cidadãos interfira efetivamente na gestão da sociedade” (Souza Filho, 1999: 75).

Os institutos políticos de democracia participativa possibilitam esta interação entre sociedade civil e Estado. Ampliaram a participação, “ao se articularem aos mecanismos tradicionais de representação, [e] poderiam fornecer uma síntese positiva na relação dialética estabelecida entre hegemonia e pluralidade” (Souza Filho, 1999: 77).

Contudo, devemos estar convictos de que os conselhos não são os únicos espaços de construção da democracia, mas acreditar igualmente que eles constituem instrumentos fundamentais na viabilização desta construção.

Os institutos políticos, como os conselhos deliberativos com estrutura corporativa, são espaços públicos constituídos que propiciam aos diversos interesses particulares a possibilidade de expressão de suas opiniões e propostas. Então, estes espaços serviriam “de mediação para a construção da vontade coletiva majoritária” (Souza Filho, 1999: 78).

Dois tipos de corporativismo¹⁷ ocorrem nesses espaços: o estatal e o societal (ou neocorporativismo). Superficialmente poderíamos dizer que o primeiro tipo possui como traço marcante “a identificação entre Estado e sociedade, a fusão do público com o privado” (Souza Filho, 1999: 79). Nesse modelo, ocorre uma subordinação das representações e representantes dos interesses sociais à autoridade estatal, isso quando não são criados por ela.

O Estado mantém uma relação autoritária para com a sociedade civil, o que produz uma relação de não autonomia desta frente àquele. Os modelos de Estado “populista” e o “burocrático-autoritário”, favorecendo as relações “pelegas” dos representantes e representações da sociedade e manutenção dos interesses das classes dominantes (ibidem) são arranjos político-institucionais viabilizados pelo corporativismo estatal. E, no caso brasileiro, prevaleceu a partir dos anos 30, perdurando “até o final do período ditatorial militar recente”.

O'Donnell (apud Souza Filho, 1999: 79) identificou o caráter “bifronte” do corporativismo estatal gestado na América Latina, principalmente a partir da experiência burocrático-autoritária. Para este autor, esse corporativismo se caracterizava por dois

¹⁷ Para Philippe Schmitter “o corporativismo pode ser definido como um sistema de representação de interesses, no qual as unidades constitutivas são organizadas em um pequeno número de categorias únicas e obrigatórias, não competitivas, organizadas hierarquicamente e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas pelo Estado que concede deliberadamente o monopólio da representação interior das respectivas categorias” (Schmitter, apud Souza Filho, 1999: 78).

componentes: um “estatizante” e o outro “privatista”. O primeiro diz respeito ao modelo de relação que o Estado estabelece com as organizações da sociedade representantes dos interesses do trabalho, na perspectiva de subordiná-las às suas orientações. Na verdade, em última instância, o controle das classes populares. O segundo componente do corporativismo, o “privatista” “corresponde ao processo de avanço dos setores da sociedade civil, vinculados às classes e setores dominantes, em direção ao Estado, criando áreas institucionais de influência desses setores nas decisões políticas” (ibidem).

Há de se evidenciar aqui que ocorre um caráter segmentário do corporativismo quando constatamos que a forma como o Estado se relaciona com os setores dominantes com relação àquela com que ele se relaciona com os setores populares. Em linhas gerais, o corporativismo brasileiro forjado a partir dos anos de 1930 e consolidado no período militar tinha muito das características apresentadas anteriormente.

Ao passo que o neocorporativismo ou corporativismo societal, diferentemente da perspectiva anteriormente mencionada, “constitui-se sobre uma forte base de setores da sociedade civil. Neste tipo de arranjo político-institucional de intermediação de interesses, ocorre uma significativa iniciativa e presença da sociedade civil para sua criação e implementação” (Souza Filho, 1999: 80). Pretende-se desenvolver um novo paradigma de interação entre Estado e Sociedade Civil, preservando a autonomia da última e de acordo com as estratégias e objetivos peculiares a cada uma. “Esse tipo de intermediação favorece a ação política de negociação, busca de consenso e disputa de hegemonia, deslocando a coerção para um papel secundário” (ibidem).

Esse modelo de corporativismo foi um dos componentes que contribuiu com a construção dos Estados de Bem-Estar de modelo “social-democrata”. Para Souza Filho (1999:80), fica evidente “que a implementação de institutos políticos de base corporativa pode viabilizar não só o atendimento de interesses particularistas, como também propiciar a formação da ‘vontade coletiva majoritária’ e a conquista de interesses gerais”. É nesta perspectiva que os conselhos podem ser compreendidos “como arranjos setoriais neocorporativos”.

“Os grupos de interesses que representam coletividades afetadas pelas políticas públicas” (Souza Filho, 1999:81) são as categorias em torno das quais surgem os conselhos gestores de políticas. Estes reconhecidos por Claus Offe (1994) como “receptores da política”. São exemplos desse grupo as organizações que se articulam pela luta por direitos nas áreas da criança e do adolescente, da assistência social e da saúde.

Nesta perspectiva, pelo fato de os conselhos se configurarem como estruturas setoriais “de representação de interesses, formadas pelos ‘receptores da política’ de saúde, assistência e de defesa da criança, além dos representantes do governo” (Souza Filho, 1999: 81), permite-nos vislumbrar a possibilidade da utilização do paradigma corporativista para análise destes órgãos.

Na perspectiva de fundamentação da possibilidade de utilização da matriz neocorporativa para análise dos conselhos, é imperativo retomarmos o momento e o processo de transição democrática ocorrido na década de 80.

Temos, no final da década de 1970 e os anos 1980, o contexto de desenvolvimento dos movimentos de “tipo novo” no Brasil. Esse modelo surge a partir de grupos organizados por categorias ou segmentos sociais para reivindicar “melhores condições de educação, saúde, moradia, urbanização – além de buscarem fortalecer suas próprias identidades (mulher, índio, negro...) e lutarem a favor dos direitos humanos e de preservação do meio ambiente” (Souza Filho, 1999: 82). Nesse mesmo contexto, surgem também partidos políticos com base social, movimento sindical autônomo e combativo que, combinados aos movimentos organizados acima mencionados, vão expressar “sem dúvida alguma, o fortalecimento da sociedade civil brasileira” (ibidem). Importante registrar que, neste contexto de ebulição da sociedade civil na luta por direitos, as áreas da criança e da assistência social fazem parte das bandeiras levantadas.

O período em questão – final dos anos 1970 e a década de 1980 – é repleto de acontecimentos marcantes nesse processo de transição de regimes político no Brasil. As greves do ABC – SP (1978-1979) são emblemáticas em evidenciar a capacidade mobilizatória das lideranças autônomas vinculadas à construção do novo sindicalismo.

O “Movimento Diretas Já”, reivindicando eleições diretas e imediatas, foi considerado, do ponto de vista das forças democráticas, o clímax da primeira fase de transição para a democracia.

Do ponto de vista político, o processo constituinte permitiu vislumbrarmos uma “sociedade civil organizada e forte, que apontava para a consolidação de uma sociedade de tipo ‘ocidental’ no Brasil” (Souza Filho, 1999: 85). Uma ampla mobilização popular protagonizada pelos movimentos sociais na perspectiva de participação e contribuição no processo de elaboração da Nova Constituição Federal ocorreu por meio de emendas populares.

A Constituição de 1988 apresentou grandes avanços em relação aos direitos sociais, apontando, claramente, para a construção de um Estado de Bem-Estar provedor da universalização dos direitos sociais:

a) os direitos sociais como paradigma; b) origem num pacto social e político entre Capital-Estado-Trabalho; c) configura-se como agente central na reprodução social, gestor poderoso das políticas sociais;

d) é expressão essencial do Estado. (...). Além disso, introduziu instrumentos de democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular) e abriu possibilidade, através do inciso II do art. 204, de se criar mecanismos de democracia participativa. (ibidem).

Mas, contraditoriamente, ao mesmo tempo que a Magna Carta do Brasil expressa em seu texto os avanços, mudanças, reconhecimento e universalização de direitos, mostrou-se, no mesmo texto, conservadora e portadora de aberturas aos interesses do capitalismo. Essa configuração da Constituição revela “a falta de hegemonia presente na sociedade naquele momento” (Souza Filho, 1999: 86). Coutinho (apud Souza Filho, 1999: 86) bem sinaliza, quando afirma que “existia no Brasil, grosso modo, a disputa entre dois projetos de sociedade, aplicáveis e existentes nas sociedades contemporâneas de tipo ‘ocidental’: o de ‘democracia de massa’ ou ‘modelo europeu’ e o de ‘liberal-corporativismo’ ou de ‘modelo americano’”.

Esse último modelo teria como características marcantes a presença de “partidos frouxos, representantes de múltiplos interesses e sem organicidade, aliado a uma forma de representação de interesses extremamente pulverizada, atuando através de ‘lobbies’ específicos” (Souza Filho, 1999: 86). Já o primeiro modelo mencionado ou “democracia de massa” ou “modelo europeu” se configuraria ao contrário do “modelo americano” por possuir “partidos orgânicos e programáticos de base homogênea”, classe trabalhadora organizada por meio de sindicatos representativos desta classe e a existência de canais articulatórios para a formação de unidade na pluralidade quando se tratava da representação de interesses.

Diante do exposto, podemos afirmar que os avanços dos quais veio portadora a Constituição podem ser imputados à orientação do projeto societal de “modelo europeu”, cujas perspectivas são de “base da construção do Estado de Bem-Estar social – democrata” (ibidem). Do mesmo modo, podemos atribuir os aspectos conservadores da Constituição às perspectivas do “modelo americano”.

Embora o período da “Nova República” tenha se configurado “como o período da (re) institucionalização democrática e da consolidação de uma sociedade de tipo ‘ocidental’ no país” (Souza Filho, 1999: 87), não foi capaz ou suficiente para romper com os fortes traços da tradição conservadora, autoritária e patrimonialista de nossa sociedade.

Mesmo com todo esse contexto, foram os grupos das áreas sociais de perspectivas democráticas que mais obtiveram vitórias na concepção da Constituição de 1988 e nos marcos

regulatórios imediatamente sancionados. Esses movimentos tinham como bandeiras de luta tanto a conquista social quanto a ampliação da democracia política. Ao mesmo tempo que lutaram para garantir “as bases de um sistema social institucional – universalista”, também buscaram garantir a “criação de mecanismos de participação (art. 204[CF– 88]), complementares à tradicional base representativa parlamentar, com o objetivo de garantir institucionalmente a influência e o controle público junto às políticas sociais” (Souza Filho, 1999: 88). Institutos deliberativos em diversas áreas da política social foram criados a partir da regulamentação dos mecanismos de participação como dispositivos constitucionais, Lei Orgânica da Assistência (LOAS) – Lei Orgânica da Saúde (LOS) – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Nos anos 1980, devemos ressaltar que “a sociedade brasileira se complexifica e se torna mais plural”. Ainda considerando a matriz corporativa, é nesse contexto que ocorre a mobilização, organização e articulação dos movimentos mais amplos (setoriais e globais) e por meio da “Plenária Pró-Participação Popular na Constituinte, visando à articulação orgânica de suas propostas específicas (Souza Filho, 1999:89), conseguem positivar na Constituição Federal suas demandas e seus interesses. Revelaram, assim, o caráter processual e plural da luta social **“com construção de hegemonia no interior do campo democrático-popular”** (ibidem).

Para que ocorresse a participação ampla nas políticas sociais, foi fundamental a

I) **institucionalização de um espaço público** com representação do Estado e sociedade civil (os conselhos deliberativos) II) com **autonomia** desta última em indicar seus representantes, dentro de critérios que garantissem a III) **participação** de produtores, receptores e fiscalizadores dos serviços e IV) com a indicação de **orientação nacional** para o conjunto das políticas, através da divisão de atribuições entre os conselhos nacional, estaduais e municipais de cada área. Portanto, forjou-se um **arranjo corporativo setorial (pois próprio para cada área – saúde, assistência e criança) para negociar e construir hegemonia na esfera das políticas públicas sociais, através de sistema formal, articulado nacionalmente** (Souza Filho, 1999:89).

Aqui podemos visualizar um modelo de engenharia institucional concebido na perspectiva da matriz neocorporativa, na medida em que, para viabilizar a construção do sistema de democracia participativa, buscou articular “institucionalmente de forma tripartite, com autonomia das partes, o processo de deliberação e fiscalização das políticas sociais, buscando garantir uma direção nacional para cada política” (ibidem).

Os conselhos deliberativos oriundos dessa nova conformação institucional representam “possibilidades concretas de estruturação de uma ordem social alternativa ao

‘liberal-corporativismo’, baseada numa organização societal orgânica, que busca combinar hegemonia com pluralidade” (Souza Filho, 1999:90). Esses institutos políticos com base neocorporativa não são bem-vindos para aqueles que sempre estiveram no poder por conta de um modelo societal baseado na democracia representativa e delegativa, pois esses novos modelos “dividem poder e provocam prestação de contas continuada”.

Muitos políticos trabalham para inviabilizar a implantação desses institutos políticos sob alegação de que só os votos dos eleitores credenciam, autorizam e legitimam o seu direito de governar da forma que lhe convier durante o mandato e sem ter que prestar contas ao povo. Mas o que está em discussão nesse novo arranjo institucional é a defesa de que, “além da legitimidade fundada no sistema representativo tradicional, que tem como estrutura as eleições universais periódicas com base territorial” (Souza Filho, 1999:91), tenhamos também outro modelo de legitimidade que tenha como base a “democracia participativa, que se concretiza através de institutos políticos, constitucionalmente criados e formalmente regulamentados” (ibidem) que potencializariam a participação de organizações corporativas e representativas na deliberação, acompanhamento e controle das políticas públicas.

Esta perspectiva anteriormente explicitada exige sublinharmos algumas questões para melhor compreendê-la. A “estrutura que viabiliza a organização corporativa como base de ampliação da democracia” (ibidem) é a primeira delas. Nessa perspectiva, estamos falando de uma sociedade estruturada necessariamente de forma plural onde se aglutinam diversos interesses e atores na busca de conquistarem os interesses que representam. “Essa disputa entre interesses e atores diversos se daria em espaços públicos formalmente constituídos para este objetivo, nos níveis nacional, regional e local” (Souza Filho, 1999:91).

A perspectiva defendida aqui não é, portanto, a de um liberal-corporativismo com todos os desdobramentos que esse modelo evoca e tampouco um corporativismo estatal. O modelo defendido por Souza Filho (1999:91) é o da “explicitação pública dos diversos interesses e atores existentes, em espaços formalmente constituídos, como meio para construção da ‘vontade coletiva majoritária’, numa sociedade que se pretenda plural”.

O papel do Estado aparece como uma segunda questão a ser evidenciada. A proposição em questão exige um espaço público formalmente constituído, pois a “a ampliação da democracia requer um profundo respeito à organização e às normas de funcionamento dos institutos políticos de participação, assim como da hierarquia institucional que se fará necessária” (Souza Filho, 1999:92). Portanto, o Estado se configura como mediador, como regulador social indispensável na constituição formal e normativa do funcionamento dos

institutos políticos, bem como de orientação das relações entre as organizações corporativas e seus membros.

Os tipos de organizações corporativas aparecem como uma terceira questão dentro das considerações aqui propostas. São de dois tipos as organizações aqui mencionadas: as tradicionais ou “participantes do mercado” e as de “tipo novo” ou “receptoras da política”. As do primeiro tipo em sua maioria e comumente são vinculadas “aos interesses do capital ou trabalho, onde, em primeira instância, o interesse defendido está diretamente ligado ao membro da organização”. Exemplificam esses tipos as “centrais sindicais, sindicatos, associações empresariais, entre outros”. As instituições do segundo tipo são

aquelas vinculadas a direitos difusos e coletivos (associações de bairro, movimento de saúde, movimento ecológico...) ou voltados para combater violência/opressão/discriminação e ampliar direitos (movimento de defesa de minorias, movimento feminista, movimento de direitos humanos, movimento de defesa dos direitos das crianças...). (ibidem)

Fundamentalmente, serão esses dois tipos de organização corporativas que estarão se inter-relacionando entre si e com o Estado por meio dos conselhos deliberativos, espaços privilegiados de democracia participativa, articulando-se com o sistema representativo tradicional na perspectiva de “construção de hegemonias nos diversos espaços de atuação”.

Uma quarta e última questão refere-se “em que níveis de gestão da sociedade as organizações corporativas deveriam atuar” (Souza Filho, 1999:93). O autor considera fundamental para esta atuação duas dimensões: uma que comporta “as grandes questões nacionais, incluindo as de natureza econômica” e outra que diz daquelas “relativas às políticas sociais”.

Estas parecem ganhar contornos menos complexos talvez por existir “certa autonomia regional e local para atuação, além de que a política social é, ainda, vista por muitos (tanto de direita quanto de esquerda) como algo secundário” (Souza Filho, 1999:93-94). Nesse contexto, o que acaba definindo o nível de eficácia do atendimento dos serviços prestados nessa área é o grau de influência do prestador de serviço ou de quem o recebe. A “definição do funcionamento público e a definição e avaliação da política e dos serviços prestados” ficam à responsabilidade dos institutos políticos de base neocorporativa. Esse tipo de espaço é “privilegiado para a atuação das organizações corporativas de ‘tipo novo’”.

O que estamos apresentando é uma forma de gestão de uma sociedade plural que se organiza em grupos corporativos (tradicionais ou não) para atuar em questões nacionais, regionais e locais de definição de políticas públicas (sejam elas

econômicas ou sociais). Esta atuação se daria através de institutos políticos de democracia participativa, formalmente regulamentados, os quais seriam fiscalizados pelo Estado para garantir o direito de participação das organizações, assim como garantir a implementação do que foi decidido e zelar pela relação estabelecida entre as organizações corporativas e seus membros (Souza Filho, 1999:94).

Esse espaço e suas configurações permitiriam ampla “participação dos cidadãos na definição e fiscalização das políticas públicas em seus diversos níveis, promovendo um controle das ações do governo para além dos momentos eleitorais” (ibidem). Possuindo como matriz o corporativismo societal, esse modelo institucional baseado na democracia participativa possibilitaria “a ampliação da igualdade social e econômica, preservando os limites impostos pela liberdade e pluralidade de expressão” (ibidem).

As instituições políticas democráticas cumprem um papel fundamental de mediação, agregação e articulação das diversas categorias, setores e movimentos sociais, instituições, órgãos, estruturas, grupos sociais, pessoas com seus múltiplos interesses e identidades inerentes ao funcionamento das “complexas sociedades contemporâneas”.

Assim sendo, ao discutirmos aspectos da institucionalidade democrática, queremos, antes de tudo, propor a politização de seu formato, assim como desejamos penetrá-lo de conteúdos (liberdade, igualdade, pluralidade e participação), visando propiciar sua difusão nas diversas dimensões da vida (social, econômica, política e cultural) impulsionando, desta forma, a ampliação da democracia (Souza Filho, 1999:95).

Na análise do contexto das determinantes e das consequências desse processo, onde surgiram, foram e continuam sendo implementados os conselhos deliberativos, devemos considerar que, do ponto de vista da dimensão, função, atribuição e papel dos conselhos em “estabelecerem normas e planos políticos para serem cumpridos” (Souza Filho, 1999:95) e possuírem poder e estratégias de fiscalização para monitorar “suas deliberações. E, considerando ainda que são organicamente controlados pela sociedade civil através de organizações corporativas de ‘tipo novo’, eleitas para a composição do mesmo” (ibidem), podemos afirmar que tudo isso sugere estes conselhos se inscrevem “como organismos da sociedade política¹⁸” por se configurarem como aparelhos coercitivos a partir de seu “modus operandi”.

¹⁸ Acredito que o consenso com relação ao lugar dos conselhos na estrutura do Estado permanece em aberto. Os argumentos apresentados por Souza Filho (1999) poderiam ser utilizados em certa medida para afirmarmos que são estratégias de controle da sociedade civil também. Os Conselhos estariam localizados na sociedade política, por estas justificativas apontadas acima. Mas, por serem compostos em cinquenta por cento dos seus membros pela sociedade civil e “organicamente controlados por ela”, são espaços de tencionamento das demandas dessa com o Estado, isso os insere na sociedade civil. Então, acredito há necessidade de aprofundar melhor o debate para resolver esse dilema. Arisco-me a dizer que estamos diante de um *órgão híbrido*: pertence à *sociedade civil* em certa medida e, em outra, à *sociedade política*.

Configura-se como “um passo importante na direção da construção da democracia participativa” o fato deste controle orgânico da sociedade civil nos conselhos sem a mediação partidária e “nos diversos níveis (municipal, estadual, federal)”. Esta perspectiva “articulada dialeticamente com os mecanismos tradicionais de democracia representativa (parlamentos, governos...) leva-nos a um avanço progressivo no sentido de transformações sociais, fator fundamental para a construção de uma nova sociedade” (Souza Filho, 1999:96). Este contexto de participação democrática apresentado até aqui é pré-requisito imprescindível para refletirmos a dimensão do controle social da qual esta nova institucionalidade veio portadora.

2.2. Os conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil

Novidade conquistada pelos movimentos sociais na Constituição Federal de 1988, os conselhos de direitos surgem a partir do tencionamento dos setores sociais pelo controle do Estado e suas políticas, colocando em questionamento o modelo centralizador, autoritário e excludente das relações Estado e beneficiários das políticas públicas, bem como da capacidade deste responder às demandas sociais.

Os conselhos foram demandados com a perspectiva de que seria possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil, por meio da participação cidadã nos espaços institucionais. A expectativa de mudança desse padrão baseava-se na crença de que “a participação provocaria um tencionamento nas agências estatais, tornando-as mais transparentes, mais responsáveis, mais suscetíveis ao controle da sociedade” (Tatagiba, 2002:47).

Acreditava-se que a sociedade, estando “mais próxima do Estado”, poderia exercer um papel mais efetivo de controle e fiscalização, “assim como poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação dos recursos públicos” (ibidem). A participação cumpriria o papel de tencionar com o Estado a necessidade de este negociar com a população suas propostas e projetos.

Assim conselhos gestores de políticas públicas, denominados também de conselhos setoriais, emergiram como inovação institucional a partir da Constituição de 1988 e em vários níveis de definição das políticas, tornaram-se obrigatórios. Além de considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para Estados e Municípios, constituindo-se como peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais. (Tatagiba, 2002:50).

Os conselhos são órgãos deliberativos, normativos, controladores das políticas setoriais, fiscalizadores e articuladores das políticas afins. São concebidos para influir constitutivamente na vontade normativa do Estado. Todas estas atribuições são previstas e regulamentadas em lei para cada instância da federação. Devem deliberar sobre a política atinente à sua categoria central ou setorial. É importante registrar que os conselhos, embora estejam vinculados no nível executivo para efeito de manutenção e funcionamento adequado, não são executores das políticas. Seu controle se limita ao nível de atuação do poder político. Através da cogestão das políticas, os conselhos podem exigir do Estado a elaboração de normas de direito, mas não quebrar o monopólio estatal da produção deste. Devem tomar decisões no sentido do “reordenamento institucional dos órgãos da administração pública responsáveis pela execução das políticas sociais dentro do seu campo específico de intervenção” (Moreira apud Tatagiba, 2002:50).

Quanto à composição dos conselhos, a paridade entre Estado e Sociedade Civil é a exigência fundamental e condição necessária para que ocorra a cogestão das políticas públicas e equilíbrio nas decisões destes. O chefe do Poder Executivo é quem indica os representantes governamentais nos conselhos. Estes são agentes públicos titulares de cargos de administração direta ou indireta ou de outras áreas afins do poder público. Os representantes da sociedade civil são escolhidos em assembleia dos candidatos e votantes dentre entidades e organizações não governamentais prestadoras de serviço, de defesa de direitos, movimentos, associações comunitárias, sindicatos, associação de usuários.

Estes processos de indicação e escolha devem estar previstos em lei específica sobre criação e funcionamento dos conselhos em cada ente da federação, levando em conta suas peculiaridades. Por ser de “relevância pública”, a função de conselheiro não deve ser remunerada, à exceção dos conselheiros tutelares. As plenárias dos conselhos devem ser públicas, abertas à população, que terá apenas direito à voz. A vida de cada conselho deverá ser orientada pela lei de criação do mesmo que deve prever a elaboração de um Regimento Interno, aprovado em plenária para orientar e dinamizar o funcionamento deste. É na forma de resolução que o conselho toma suas decisões e deve publicizá-las em Diário Oficial.

Os conselhos gestores de políticas públicas são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais (Tatagiba, 2002:54).

Como novidade histórica, os conselhos gestores podem se distinguir de outras experiências participativas por: a) serem espaços públicos com *composição plural e paritária*.

b) terem no processo *dialógico* o instrumento privilegiado de resolução dos conflitos inerentes à diversidade dos interesses em jogo e, c) funcionarem como *instâncias deliberativas* com competência legal para formular políticas e fiscalizar sua implementação, apontando no sentido da democratização da gestão (Tatagiba, 2002:54).

Para entendermos um pouco melhor a inovação que representam os conselhos gestores, vamos detalhar cada eixo, com o objetivo de darmos visibilidade aos contornos da novidade da criação dos espaços conselhistas.

a) Os conselhos como espaços de representação paritária e plural (*obrigatoriedade da paridade na composição dos conselhos*). Com exceção do conselho de saúde, os outros conselhos possuem exigência legal de igual número entre sociedade civil e Estado. Esta é uma condição básica “para uma real disputa entre posições e interesses divergentes no interior dos conselhos, garantindo dessa forma a legitimidade e o equilíbrio no processo decisório” (Tatagiba, 2002: 57).

Tatagiba, avançando na apresentação das análises realizadas sobre a paridade nos conselhos gestores, aponta que, mesmo havendo igualdade numérica entre sociedade civil e governo, esta não seria suficiente para garantir equilíbrio nos processos decisórios. Ela aponta três constrangimentos que são variáveis que desequilibram uma relação mais simétrica entre Estado e sociedade civil, a saber: “a) a dificuldade dos atores, tanto governamentais quanto não governamentais, em lidar com a pluralidade, b) a relação conselheiro-entidade e c) a qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções” (ibidem).

Garantir equilíbrio na representação dos interesses do Estado e Sociedade civil nos conselhos é algo para além de se ter a paridade numérica. É algo a ser construído no interior dos conselhos, pois “a diversidade interna dos referidos campos abre possibilidade de múltiplas clivagens e articulações no desenrolar dos processos deliberativos” (Tatagiba, 2002: 58).

Nesse sentido, a heterogeneidade é bem vista e necessária na composição dos conselhos. Significa abertura para o respeito à diferença e capacidade de construir adesões em torno de projetos específicos como condições fundamentais tanto para tornar eficiente as “ações dos conselhos como para ampliar seu potencial democratizante. É do confronto argumentativo e da tentativa de diálogo entre grupos que defendem interesses distintos, e por vezes claramente antagônicos, que o conselho extrai sua força” (Tatagiba, 2002: 62).

Apesar de suas limitações, os conselhos assumem hoje, no Brasil, importante “função pedagógica” no sentido da construção da cidadania e da reinvenção dos padrões de convivência democrática (Tatagiba, 2002: 63). A obrigatoriedade da existência dos conselhos

em diversas áreas, ao mesmo tempo que é uma excelente novidade e estratégia de ampliação da participação e, por isso, de expansão dos espaços potencialmente democráticos e democratizantes, trouxe consigo um desafio para a sociedade brasileira. A extensa rede de conselhos criou um vasto espaço de participação difícil de ser preenchido. Na tentativa de ocupar estes espaços, os conselheiros acabam atuando em vários conselhos ao mesmo tempo, passando a viver uma intensa sobrecarga de trabalho. Esta é uma difícil equação posta principalmente para as entidades da sociedade civil para uma participação de modo efetivo, envolvido e contributivo. Porque nem o mais bem-intencionado dos governos ou a mais participativa das comunidades consegue se fazer representar de forma qualificada nesses inúmeros conselhos hoje em funcionamento.

Diante desse universo complexo, plural, de fragilidades nas relações conselho e órgãos governamentais e entre este e as entidades não governamentais e da relação dos representantes e representados, qual é ou como deve ser o perfil deste conselheiro? Há muitas informações já elencadas que nos permitem arriscar algumas considerações. A capacitação destes conselheiros é o diferencial para a formação de um perfil dentro desta categoria. A falta de capacitação dos conselheiros é unanimidade, tanto para os governamentais como não governamentais, no sentido de rebaixar a capacidade desses conselheiros em conseguir incidir mais ativamente no diálogo deliberativo no interior dos conselhos. Quanto mais qualificados, melhor o desempenho. É fundamental a realização de programas de capacitação, mas, tão importante quanto é o conteúdo destes. Porque os sujeitos que chegam aos conselhos, principalmente os da sociedade civil, não possuem capacitação teórica, técnica e política, nem informação e experiências necessárias ao exercício dessa modalidade de participação.

Todos os estudos analisados por Tatagiba¹⁹ apontaram variações sobre a qualificação dos conselheiros, permitindo-nos afirmar que este seja um dos principais obstáculos “a uma atuação mais efetiva das representações não-governamentais nos conselhos” (Tatagiba, 2002: 70).

O conselho gestor, por ser arranjo institucional inovador, “por permitir que setores tradicionalmente excluídos possam influenciar no processo de produção das políticas

¹⁹ Luciana Tatagiba (2002) analisou os seguintes estudos: AQUIDIOCESE DE NATAL, PASTORAL DA CRIANÇA E UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE(UFRN). *Relatório de Pesquisa: Perfil dos conselhos municipais de gestão participativa no RN nas áreas de saúde, educação, assistência social e criança e adolescente*. Natal: mimeo,1998; CAMURÇA, M. *Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente/RJ*. Rio de Janeiro: Fundação Fé e Alegria, 1994 (Projeto “Se essa rua fosse minha”); ESCOLA DE FORMAÇÃO QUILOMBO DOS PALMARES (EQUIP). Natal: mimeo, 1998; LUCHMANN, L. H. “Política educacional e participação social: uma análise preliminar do Conselho Municipal de educação de Florianópolis”, Caxambu, MG, out. de 1995. Há outros estudos que podem ser conferidos nas Referências Bibliográficas do texto em tela nas páginas 101, 102 e 103.

públicas” (Tatagiba, 2002: 71) e os princípios jurídicos de composição dos conselhos, aponta para o cumprimento dessa expectativa. Mas, como vimos em pontos anteriores deste texto, dar assento a estes setores nos conselhos não garante que

ocupem de forma eficaz esse espaço e neles realizem os seus interesses. O grande desafio presente nas experiências participativas é construir mecanismos capazes de minorar os efeitos das desigualdades sociais no interior dos processos deliberativos, de forma a permitir que a construção dos acordos não esteja sujeita à influência de fatores endógenos como o poder, a riqueza ou as desigualdades sociais preexistentes (Tatagiba, 2002: 71).

b) Os conselhos como espaços públicos dialógicos. Já levantamos anteriormente o contexto plural e diversificado da composição dos conselhos. Nem sempre os caminhos que estes tomam para resolver os seus conflitos de interesses passam pela explicitação das diferenças, pelo reconhecimento destas e pela construção de acordos por meio do debate de idéias, programas e projetos. Ao contrário, o que a bibliografia aponta como tendência é uma imensa dificuldade de explicitação dos interesses, do reconhecimento da existência e legitimidade do conselho (Tatagiba, 2002: 73 – 74).

A partir da análise bibliográfica que Tatagiba realizou, abordaremos três destaques a seguir. O primeiro foi “a definição dos assuntos pertinentes ou relevantes”. Em seguida, “o controle dos executivos sobre a agenda temática dos conselhos” e, por último, “a recusa do Estado em partilhar o poder de decisão”.

A definição dos assuntos “pertinentes” ou “relevantes” no conselho, ou, em outras palavras, definição das pautas de discussão é algo tão complexo tanto quanto a composição do próprio conselho. Quanto mais heterogêneo e plural o conselho, a tendência na definição de sua agenda será seguir esta característica. Esta composição tenderá a provocar amplo debate até que se pactuem quais os assuntos e a sequência de abordagem deste nas plenárias do conselho.

Alguns segmentos nos conselhos vão tencionar para discutir e “formular políticas públicas”, pretendendo traçar as grandes diretrizes norteadoras da área, atuando mais no atacado, definindo prioridades de investimentos, traçando metas de longo prazo etc. Outros segmentos do conselho acreditam e defendem que exercem seu papel deliberativo quando respondem de forma efetiva às necessidades imediatas da população (Tatagiba, 2002: 77).

Esta oscilação constante de perspectivas nos conselhos pode representar uma rica e importante disputa na definição dos assuntos “pertinentes” ou “relevantes” que passam pela definição do que seja formular políticas públicas. Não é com clareza das condições, das

estratégias, instrumentos que se dá esta disputa, bem “como não estão garantidas a todos condições igualitárias para influenciar os resultados dessa disputa”.

O debate, a definição dos assuntos relevantes para os conselhos têm sido limitados “pela imposição unilateral dos interesses temáticos do Estado” (Tatagiba, 2002: 77). E o que tem favorecido esta relação é o Regimento Interno dos conselhos, que concede ao presidente destes ou pessoa por ele indicada a prerrogativa de elaborar a pauta das discussões. Como aponta Tatagiba, 90% dos presidentes dos conselhos pesquisados são os secretários da pasta. Decorre daí a centralidade do Executivo na geração da pauta dos conselhos.

Outro ponto discutido por Luciana Tatagiba é *a recusa do Estado em partilhar o poder de decisão*. Fato é que este modelo de cogestão das políticas públicas é uma experiência nova instituída a partir da Constituição Federal de 1988. O que imperou até então foram as relações coronelistas, corporativistas, clientelistas, centralizadoras, autoritárias. O poder público resiste “às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção das políticas públicas” (Tatagiba, 2002: 79).

Outra situação delicada vivenciada pelos conselhos é possuir condições de infraestrutura necessária ao adequado e ininterrupto funcionamento. Essa deve ser garantida pelo poder Executivo. Não atender plenamente estas condições pode representar estratégia de rebaixamento da autonomia e poder deliberativo do conselho.

Podemos concluir que, num contexto com

essas características, o diálogo, como forma de resolução privilegiada dos conflitos envolvidos na equação pluralidade / deliberação, tem encontrado muitos limites para se efetivar como prática concreta nos conselhos. Ao lado destas, também se destacaram como estratégia de desarmamento dos conflitos, as tentativas de cooptação e manipulação (Tatagiba, 2002: 79).

Diante dessas estratégias e do fato de que são muitos os conselheiros e conselhos que cedem a elas, o conselho não pode ser visto como único espaço de representação da sociedade civil e dos movimentos na consolidação da democracia através da cogestão das políticas públicas. Mas, apesar de tudo, é um espaço novo e em construção.

Não podemos perder de vista que os conselhos são novos institutos de cidadania, que trazem como proposta de concepção a superação da cultura autoritária, coronelista, clientelista, corporativista, e objetivam ser efetivamente espaços democráticos e democratizantes, no sentido da construção de uma nova cultura política. Quanto mais transparentes, públicas e éticas forem as ações dos conselhos mais próximos desta nova cultura estaremos. Cultura que implica

que o Estado dê publicidade de suas ações, apresente contas, exponha os critérios que balizaram acordos etc., e da sociedade tem exigido que se qualifique para esse embate, que busque construir relações mais simétricas que parecem partir, em primeiro lugar, do rompimento da passividade, da cumplicidade com os desmandos, com as trocas de favores com a cooptação. Os conselhos gestores aparecem como espaços nos quais se gesta um importante aprendizado de convivência democrática, tanto para os atores da sociedade quanto do Estado, indicando a gestação de uma tendência contrária à privatização dos espaços e dos assuntos públicos, marca da constituição do Estado e da sociedade no Brasil (2002: 90).

c) Os conselhos como espaços deliberativos. Verificar a *eficácia deliberativa* dos conselhos é avaliar sua capacidade de “impacto no processo de produção das políticas públicas” (Tatagiba, 2002: 92). Averiguar esta dimensão, para Tatagiba, é nos atermos a duas constatações: por tratar-se de experiências muito recentes, as avaliações presentes na literatura enfatizam que os conselhos não estão cumprindo sua vocação deliberativa. Os estudos e pesquisas têm revelado uma baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da sociedade civil, “sugerindo que essa participação assume contornos mais reativos que propositivos” (ibidem).

Mas a trajetória desses novos arranjos institucionais não se reduz só a isso. É importante percebermos outras tendências. “Os conselhos *parecem* estar atualmente mais capacitados para “impedir” o Estado de transgredir, do que “induzi-lo a agir”, investindo suas energias mais no controle das prestações de contas e dos serviços prestados pelo Estado do que na formulação das políticas (Tatagiba, 2002: 94).

Outra questão na operacionalização dos conselhos é o *controle e a gestão dos fundos*, que revelam a fragilidade deliberativa dos conselhos. A obrigatoriedade Conselho, Plano e Fundos faz parte das estratégias de descentralização político-administrativa inaugurada com a Constituição de 1988. Esta estratégia dos fundos objetiva mais do que descentralizar as ações, mas “instituir mecanismos publicizadores na aplicação do dinheiro público, uma vez que cabe aos conselhos a administração dos fundos” (Tatagiba, 2002:96). O objetivo era de que, por “meio dos fundos e sob o olhar atento da sociedade, acontecesse o repasse dos recursos federais para os estados e municípios e destes para as entidades prestadoras de serviços” (ibidem). Entretanto, Tatagiba (2002) afirma que a *análise da bibliografia sobre o assunto demonstra que pouco se avançou nessa direção*.

Ao desenvolvermos essa sistematização das reflexões de Tatagiba, podemos afirmar que visualizamos um pouco mais complexa a realidade das organizações da sociedade civil que compõem este espaço da formulação, deliberação e execução de políticas sociais.

Estes novos arranjos participativos enfrentam muitos desafios e obstáculos que constroem e limitam seu potencial democratizante. Isso porque estão na contramão de um processo histórico-conjuntural, cultural marcado pela ação deliberada de redução da esfera pública. Esse contexto coloca em risco o sucesso e a efetividade dessas experiências democratizantes.

Essas limitações e contradições dos processos de constituição e consolidação desses novos arranjos têm provocado avaliações pessimistas acerca dos resultados democratizantes possíveis a partir do encontro entre Estado e sociedade. “Um dos elementos discursivos recorrentes na conformação dessas avaliações é a composição luta institucional *versus* ação mobilizatória” (Tatagiba, 2002:99).

A polarização entre estes dois pontos é importante por pautar um questionamento dos dilemas envolvidos na prática da participação política institucional. Coloca à prova os resultados dessas experiências e exige mais cuidado na análise de sua eficácia, por não conseguir oferecer condições para o desenvolvimento do debate que suscita. Isso ocorre por duas razões. A primeira é que seria enganoso afirmar que investir na institucionalidade política teria como consequência a desmobilização social. A segunda, que ficar neste circuito de polarização pode colocar em segundo plano as estratégias de luta, enquanto que o melhor a ser feito é buscar articulá-las e compatibilizá-las em torno de um projeto político mais amplo, que contemple as expectativas de transformação do Estado e da Sociedade. Um projeto deste contempla a participação de caráter mobilizatório e institucional.

É fundamental registrar que a participação da sociedade civil nos espaços institucionais de decisão é uma das estratégias de viabilização de um projeto transformador, mas não a única e a mais importante. A natureza setorial e fragmentada dos Conselhos Gestores representa os limites que estes possuem na viabilização da construção de formas mais democráticas de gestão e operacionalização das políticas sociais. Podemos concluir que o “impulso de democratização dos institutos políticos não provirá de suas formas e regras, mas da organização e pressão política das classes subalternas, e é do grau de sua consciência política e de classe, de sua unidade e da eficácia de suas lutas que depende a substantividade do conteúdo dos processos democráticos” (Duriguetto, 2007:69).

É na conquista de novos espaços no interior da esfera pública (sociedade civil e Estado), de modo permanente e cumulativo, que se torna “factível inverter progressivamente a correlação de forças, fazendo com que, no limite, a classe hegemônica já não seja mais a burguesia e, sim, ao contrário, o conjunto dos trabalhadores” (Coutinho, 1997: 164).

Tudo isso continua como uma imensa e desafiadora tarefa para todos nós. Precisamos prosseguir na luta pela universalização efetiva da cidadania, na perspectiva de “construção de uma sociedade radicalmente democrática e socialista” (Coutinho, 1997: 165). Os conselhos, como já mencionamos anteriormente, podem ser excelentes espaços de contribuição para a consolidação da democracia na medida em que a *participação* e o *controle social* sobre o Estado possam se tornar estratégias fundamentais nesta perspectiva. Nesse sentido, vejamos o que representa essa função dos conselhos gestores de políticas públicas.

2.3. Controle Social

O bom funcionamento da participação e do controle social por meio dos institutos de democracia participativa exercido na área das políticas sociais não é a única determinação da efetividade e da eficácia das políticas públicas. Então, não há possibilidade de uma relação direta e necessária “entre controle social/participação e garantia de direitos, em relação ao desenvolvimento de políticas sociais públicas e universais, nem subestimar o papel do Estado, em relação ao processo de implementação de tais políticas” (Souza Filho, 2007:97).

Sob a perspectiva de aprofundar e universalizar direitos sociais, por meio da implementação de políticas sociais, dentro da concepção e configuração do espaço público no Brasil a partir da matriz neocorporativa, que já vimos anteriormente que é baseada nos princípios da igualdade, liberdade, pluralidade e participação,

pensar em controle social e participação significa pensar a relação entre Estado e sociedade civil, compreendendo, por um lado, a centralidade do Estado, na figura do poder executivo, na e para estruturação e condução das políticas públicas sociais e, por outro lado, compreendendo que são na sociedade civil, prioritariamente, que se travam as lutas sociais que podem produzir a hegemonia/consenso em torno da necessidade de desenvolver políticas públicas universais (ibidem).

Aprofundar essa concepção de controle social e participação como uma relação entre Estado e sociedade civil passa inevitavelmente por duas dimensões distintas, porém intrinsecamente relacionadas. Souza Filho (2007:97) aponta uma primeira com relação “à luta por um projeto democrático voltado para reorganização da política econômica – numa perspectiva de crescimento e distribuição de renda e riqueza”. Uma segunda dimensão apresentada diz da “construção de um Estado forte na área social e a dimensão voltada para a

luta pela consolidação de estruturas de socialização de poder fundadas na participação” (ibidem).

Embora as duas dimensões destaquem o projeto democrático como perspectiva, é importante ressaltar que não há unanimidade, consenso entre todas as organizações da sociedade civil em relação a esse projeto. Devemos lembrar que tampouco este projeto é propriedade exclusiva da sociedade civil. Decorrem disso tudo três questões.

A primeira questão evidencia a pluralidade e diversidade que é a configuração do espaço constituído pelas organizações da sociedade civil e pelas perspectivas diferentes dos projetos defendidos por elas. “Portanto, devemos identificar na arena da sociedade civil aquelas entidades comprometidas com o projeto democrático e as instituições adversárias de tal projeto” (Souza Filho, 2007:98). Diante disso, é evidente que um primeiro espaço de luta na perspectiva de avanço na direção democrática vai ocorrer no interior da própria sociedade civil.

Uma segunda questão diz da “concepção de Estado que o apresenta como uma estrutura ampla, complexa e contraditória, composta não apenas pelo Poder Executivo, mas também pelo Judiciário e o Legislativo” (ibidem). O que ocorre na arena do espaço do Estado não é diferente do que ocorre na arena da sociedade civil. O próprio poder Executivo é um poço de complexidade e contradições. O governo que se elege para dar direção ao Estado é constituído por uma coalizão de partidos com programas e projetos de sociedade diversos, diferentes e até contraditórios. Aqui também deve ocorrer o exercício de identificar os projetos aliados e adversários do projeto democrático.

Por último, colocamos como terceira questão a participação entendida como um “processo de luta política por um determinado projeto social nas diferentes arenas existentes” (Souza Filho, 2007:98). Num sentido político, a participação “realiza-se tendo em vista a comunidade como um todo, a organização da vida social em seu conjunto, ou seja, o Estado” (Nogueira, 2004 apud Souza Filho, 2007:98). Esta participação vai ocorrer referenciada num Projeto Ético-Político na perspectiva de hegemonização deste projeto. Até aqui estamos refletindo sobre o Projeto Ético-Político que possui como perspectiva a “universalização e aprofundamento de direitos e da socialização do poder como um processo de radicalização da democracia numa perspectiva emancipatória” (Souza Filho, 2007:99).

A noção de participação cidadã elucida melhor “a participação como elemento constituinte de mecanismos de controle social” (ibidem), que não é necessariamente uma participação política.

Conforme Teixeira (2002, p. 30-32) apresenta, a participação cidadã contempla dois elementos: a) o movimento de indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, valores e identidades que buscam ‘fazer ou tomar parte’ do processo político-social, a partir de duas particularidades, b) a dimensão de ‘cidadania’ enquanto dever ‘cívico’ da ação que enfatiza a universalidade, generalidade, igualdade, enfim, o direito a ter direitos. Ainda segundo o autor, essa participação, embora essencialmente política e desenvolvida através da interação com o Estado, distingui-se da participação estritamente política, visto que ‘se sustenta na sociedade civil e não reduz aos mecanismos institucionais nem busca o exercício do poder’”(Souza Filho, 2007:99).

O que acabamos de ver é que nem toda participação tem uma orientação política e nem terá como objetivo colocar em xeque a dominação, o poder e a hegemonia estabelecidos. Para Nogueira (2004 apud Souza filho, 2007:99), “a participação vinculada mais diretamente ao processo de compartilhamento das decisões governamentais, a garantia de direitos, a interferência na política pública configuram ‘a participação cidadã’”.

Diante do exposto, é possível afirmarmos que a participação como elemento constitutivo do controle social é portadora efetivamente de limites com “relação à participação política como processo social que busca disputar hegemonia, enfrentar a dominação e construir um outro projeto societário. No entanto, esse tipo de participação pode estar relacionado a uma participação efetivamente política” (Souza Filho, 2007:99). Apesar das distinções e particularidades de cada modelo de participação (cidadã/política), não significa que elas não possam estar articuladas. É fundamental que estejam inter-relacionadas para que cada uma contribua com a outra naquilo que lhe é particular, que a participação política ofereça à cidadã uma orientação ético-político determinada para que ela possa também “estar voltada para universalizar e aprofundar direitos, através de mecanismos que garantam a influência das classes subalternas nas deliberações políticas” (Souza Filho, 2007:100).

Ao articular o Projeto Ético-Político inerente à participação política à cidadã, provocando que esta se manifeste “não como uma participação isolada, particularista e acrítica”, pode evitar-se “o deslocamento da participação para uma esfera eminentemente gerencial” (ibidem).

A partir da noção de participação cidadã, temos a possibilidade de vislumbrar os limites e possibilidades desse tipo de participação, “evitando desse modo a supervalorização desses espaços como espaços de transformação social, assim como possibilitando seu entendimento como articulado à dimensão política” (ibidem).

O modelo de controle social aqui evidenciado refere-se à capacidade e possibilidade de participação ou de luta da sociedade civil por um determinado projeto social por meio de

um “processo de formulação, deliberação e fiscalização das políticas, numa perspectiva democrática” (ibidem). Aqui a concepção de controle social passa pela compreensão deste “como instrumento de luta por um projeto democrático de sociedade” e não como instrumento de contribuição técnica “na elaboração, execução e avaliação de programas e projetos”.

É importante lembrarmos que o contexto de implantação dos dispositivos constitucionais de controle social é o cenário hegemônico determinado por um padrão “neoliberal e tradicional da lógica global da política social e da constituição do espaço público” (Souza Filho, 2007:101) e produz vários impactos nos marcos regulatórios das políticas públicas. Entre os impactos, podemos ressaltar o enfraquecimento das “legislações que ratificam a orientação institucional e universalista das políticas sociais” (ECA, LOAS, LOS) (ibidem). O esvaziamento do Estado nessas áreas tem como consequência o enfraquecimento do modelo universalista de direitos e necessariamente tem rebatimentos nas legislações específicas.

Com a descentralização político-administrativa ocorrida no país a partir da CF-88 e com a implementação dos institutos de democracia participativa, portanto elementos constitutivos do controle social, houve uma ampliação substancial desses serviços no âmbito dos municípios. A ampliação da nova institucionalidade local não ocorreu somente com o que havia de novo nos novos institutos de cidadania. A incorporação do modelo tradicional foi inevitável. Por isso, os mecanismos institucionais de controle social foram significativamente influenciados.

Dois exemplos são emblemáticos: na implantação dos conselhos tutelares, conselheiros sem conhecimento do paradigma do ECA reproduzem valores tradicionais e a doutrina da situação irregular; em relação aos conselhos gestores, as instituições de caráter filantrópico tradicional passam a interferir no processo político de definição da política pública de assistência social (Souza Filho, 2007:102).

As entidades democráticas neste contexto sofreram uma “confluência perversa”, ao se verem capturadas pela lógica neoliberal de um Estado mínimo e constantemente se desresponsabilizando do seu papel.

Ou seja, mesmo aquelas organizações que tinham um passado histórico de luta por direitos acabaram agindo sob orientação de uma lógica neoliberal e tradicional. Assim, num cenário hegemônico pela orientação neoliberal, o pouco espaço de manobra política leva algumas instituições de cunho democrático a defenderem pragmaticamente uma relação instrumental com o Estado, justificando essa atitude em virtude da melhora imediata da situação de determinado contingente da população que poderá ser atingida, através de tal relacionamento (ibidem).

Com relação aos principais espaços públicos por meio dos quais ocorre o controle social, temos implementado amplamente nos diversos níveis da federação os fóruns da sociedade civil, conferências e os conselhos. Estes são espaços de participação e instrumento de fortalecimento do projeto democrático de sociedade na perspectiva de hegemonização para que seja possível implementarmos as políticas públicas e, conseqüentemente, estabelecer controle social efetivo. Ressaltando os conselhos como mecanismos institucionais de democracia participativa, portanto estratégicos no controle social das políticas públicas, algumas considerações merecem destaque a partir de tudo que já apresentamos anteriormente.

1. Fundamentalmente, todas as observações pertinentes à área em estudo apontam para os limites dos conselhos como mecanismos de transformação social.

Mas, para a realidade brasileira, são mecanismos que podem provocar mudanças substantivas (enfrentar o caráter bifronte, segmentário e estatal do corporativismo brasileiro, assim como o insulamento burocrático e o clientelismo existentes na administração pública) na relação Estado-sociedade (Souza Filho, 1999:101).

2. Apesar das dificuldades e pouco progresso “no sentido de transformar em poder de fato o poder legal” que os conselhos possuem, não se deve desistir desse processo de implementação destes novos mecanismos neocorporativos de participação democrática. Não podemos perder de vista o processo histórico de superação do caldo cultural de modelos tradicionais, patrimonialistas e conquista de novos modelos que supõe a superação dos anteriores e consolidação de uma cultura política ainda inexistente no país.

3. Continuar na luta pela implementação dos conselhos requer tomada de consciência do contexto desfavorável a esse empreendimento, por ser este marcado “por uma hegemonia neoliberal que incorpora uma cultura embebida de tradição patrimonialista, assistencialista e autoritária” (Souza Filho, 1999: 102). Este contexto só complexifica mais ainda a luta para construir, instituir e legitimar os institutos de democracia participativa na sociedade brasileira, pois são conseqüências de dispositivos constitucionais e marcos regulatórios “vinculados à gestão de políticas sociais de forte caráter *welfareano*” (ibidem).

E a perspectiva política, econômica e social vigente no país no momento de implementação desses institutos é a neoliberal, contrária à de um Estado de Bem-Estar. Mas o que devemos fazer é transformar estes fatores de dificuldades em desafios e, a partir daí, estabelecermos estratégias de enfrentamento e superação dessa realidade. Há de se tomar o cuidado para não ocorrer de se ganhar a batalha e perder a guerra. Explicando: deve-se tomar

o cuidado no sentido de os conselhos não se perderem no enfrentamento ao Estado neoliberal pela sua característica real e constante de desresponsabilização com as políticas sociais e perderem de vista outras ações e estratégias que poderiam articular muito mais os receptores das políticas na perspectiva da ampliação dos espaços de participação e conquista de direitos.

4. Os conselhos não são os únicos instrumentos fundamentais de nossa democracia. Não é apenas por meio deles que a sociedade civil conseguirá penetrar “na sociedade política, numa perspectiva de democratização do Estado e defesa do espaço público para viabilizar a universalização dos direitos sociais” (Souza Filho, 1999:103). Este arranjo neocorporativo não é a única estratégia e tampouco suficiente para enfrentar o modelo capitalista neoliberal. Mas não há dúvida de que, apesar da fragilidade, é com certeza um campo de luta e resistência ao hegemônico modelo neoliberal e de proposta de construção de uma sociedade democrática.

5. Os institutos de democracia participativa podem ser um caminho a se percorrer para

estruturar espaços públicos que promovam maior organicidade social. Entretanto, para esta última suposição ser viável, duas possibilidades devem ser projetadas: a) articulação intersetorial no próprio campo da política social e a articulação entre política social e política econômica(...) e b) o fortalecimento dos espaços tradicionais de representação territorial tendo como base os partidos políticos (na medida em que a história não apresentou alternativas institucionais factíveis ao parlamento e partidos) para que se articule um projeto societário global (Souza Filho, 1999:104-105).

6. Para fortalecer e consolidar a legitimidade dos institutos de democracia participativa, é imprescindível a existência dos fóruns de entidades da sociedade civil e que estes espaços possibilitem “a aglutinação de diversas forças sociais, constituindo um espaço aberto para discussão das diferentes perspectivas presentes nas áreas da criança, saúde e assistência, com o objetivo de conquistar hegemonia” (Souza Filho, 1999:105).

8. Com toda expectativa depositada nos conselhos como possibilidade de redução ou eliminação das ações patrimonialistas, assistencialistas e fisiológicas do Estado, bem como expectativa de melhora no atendimento à população, não podemos afirmar que estes arranjos neocorporativos conseguiram atender estes objetivos. Mas é inegável que “só poderemos melhorar a política social e a cultura política com mais espaços políticos de intervenção” (Souza Filho, 1999:105).

9. Na visão de alguns autores, os organismos neocorporativos tendem a desenvolver um caráter despolutizante pela relação previsível que tal institucionalidade estabelece no inter-relacionamento com o Estado, o que produz uma tendência ao não aprofundamento dos conflitos. Para Souza Filho (1999:107), “no caso brasileiro, o efeito é inverso: há uma

politização na medida [em] que passa a ocorrer uma publicização das questões políticas que antes eram tratadas privadamente entre Estado e capital”.

Em seguida, faremos uma rápida imersão em referenciais teóricos a respeito de Avaliação de Projetos, Programas e Políticas Sociais, na perspectiva de melhor compreendermos as complexas determinantes que envolvem um processo avaliativo, para, depois, dar início à apreciação dos dados coletados sobre a política da criança e do adolescente deliberada pelos conselhos pesquisados e também na sequência a análise dos dados fornecidos pelos conselheiros que participaram da capacitação aqui em avaliação.

CAPÍTULO 3: AVALIAÇÃO DE PROJETOS, PROGRAMAS E POLÍTICAS SOCIAIS

Os acentuados interesses pelos processos e técnicas de avaliação de projetos, programas e políticas sociais possuem múltiplos determinantes. Para Sulbrandt (1993), esses interesses estariam combinados a alguns fatores e circunstâncias. Um primeiro estaria relacionado à aguda crise social evidenciada pelo elevado índice populacional que vive em situação de pobreza. Acrescenta-se a esta situação o enorme contingente populacional que vive “abaixo da linha da pobreza extrema”.

Um segundo determinante seria consequência do contexto apresentado no primeiro. Uma significativa parte da população demandaria a efetivação de projetos sociais. O que força os governos a incluírem no conjunto de seus programas e políticas sociais vastos programas compensatórios para satisfazer minimamente as necessidades da população em situação de pobreza.

Um terceiro e último determinante, na visão de Sulbrandt (1993), é o papel do Estado em enfrentar estas situações e com recursos limitados. O Estado passa a ter que efetivar um arco amplo de programas e políticas sociais com menos recursos financeiros. Decorre desse contexto o interesse crescente na eficiência do impacto do gasto social²⁰.

Ainda sobre os determinantes do processo de avaliação, podemos perceber que

o tema da avaliação, quando relacionando a projetos, programas ou políticas sociais, está inserido em um referencial mais amplo que inclui temas como políticas públicas; avaliação como um processo permanente inerente ao planejamento; controle público e controle social; gestão democrática; entre outros. Por sua vez, esses temas podem ser

²⁰ A ideia exposta anteriormente é de José Sulbrandt (1993). O discurso explicitado no terceiro determinante aponta para uma realidade que impera hegemonicamente do ponto de vista político e econômico em governos de perspectivas neoliberais. Situação e discurso que seria diferente num governo de perspectiva socialista democrática.

analisados segundo distintas perspectivas teóricas que orientam diferentes métodos e instrumentos de análise (Almeida et al., 2008:83).

A partir do exposto, podemos afirmar que são múltiplas as concepções a respeito “do que seja *avaliação de projetos, programas e políticas sociais* ou de qualquer dos temas correlatos” (ibidem). Nessa perspectiva, as premissas gerais que parametrizam “o processo de avaliação aqui analisado são as de que a avaliação, bem como os programas sociais a serem avaliados são determinados por um processo histórico e social, ao mesmo tempo em que se modificam segundo as distintas conjunturas políticas e institucionais” (ibidem) hegemonicamente vigentes.

O que os autores estão sugerindo aqui não é passividade diante dessa realidade ou contexto, mas ao contrário. O que se concebe aqui “é que se a avaliação não contribui efetivamente para os processos de mudança da realidade social, ela não faz sentido; ou melhor, ela apenas serve para a manutenção do *status quo*”, afirma Almeida et al. (2008:83). Importante dizer que os critérios de avaliação, nesse sentido, devem ser definidos pelas necessidades sociais postas, pela realidade brasileira ainda marcada por profundas desigualdades e não ser pautados por “restrições” econômico-financeiras.

Com base nessas premissas, são resgatados três fatores considerados determinantes na configuração atual dos programas sociais, e, portanto, da sua avaliação: a pressão das demandas sociais por maior participação e as transformações recentes nas formas de organização da sociedade; o desmonte do aparato estatal e sua substituição por organizações não governamentais; e o agravamento do quadro social brasileiro, que implica um aumento do volume e da complexidade das demandas sociais (Almeida et al., 2008: 83-84).

Com relação ao primeiro fator, temos, no contexto da redemocratização do país ocorrida em meados dos anos 1980, uma intensa mobilização e articulação dos movimentos sociais setoriais, demandando e pressionando “por participação nos processos decisórios, forçando uma maior transparência por parte do Estado (Almeida et al., 2008: 84)”, o que resultou na positivação de Direitos na Constituição Federal de 1988, legitimando uma série de mecanismos de controle público e social entre os quais se destacam os conselhos de direitos e as conferências.

Esses mecanismos organizam-se por categorias sociais e nas três unidades da federação, revelando, portanto, a relevância que a área social passou a ter a partir da década de 1980 na institucionalização dos institutos de democracia participativa. Essa experiência de participação vem sendo renovada constantemente pelos movimentos sociais e alguns governos locais no Brasil. Nos municípios, o reconhecimento e valorização desses

mecanismos ficam à mercê das perspectivas políticas hegemônicas na direção do governo executivo municipal. Se forem de projetos políticos populares e democráticos, valorizam as experiências participativas. Fora dessa perspectiva, os mecanismos de participação e controle, via de regra, são instrumentalizados.

As *organizações societárias* a partir da década de 1990 modificaram um pouco seu formato. Ampliam-se iniciativas organizadas em “redes” como os fóruns por exemplo. É nesse contexto e desenho institucional que se constituem os “espaços para a ‘emergência, difusão e consolidação de novos valores’” segundo Scherer-Warren (1999 apud Almeida et al., 2008: 84). Ainda segundo essa mesma autora

as principais “idéias -força” que têm orientado a participação desses sujeitos coletivos são: a ética na política, pregando a moralização do espaço público e a transparência da esfera institucional, e priorizando programas que atendam a fins públicos; a democratização da *esfera pública*, repensando as relações entre o público, o estatal e o privado, onde se garanta a diversidade cultural com suas subjetividades, combinando democracia representativa com democracia direta; a superação da exclusão social, econômica e cultural, redefinindo as prioridades das políticas públicas, bem como a qualidade de vida e as práticas de combate à pobreza, à injustiça social, à discriminação de grupos sociais e culturais; e a solidariedade, redefinida como o princípio da responsabilidade individual e coletiva com o social e o bem comum. (ibidem).

As inter-relações e alguns processos de interação entre os sujeitos coletivos que se encontram na gestão de políticas sociais têm se situado nessa concepção anteriormente mencionada e a valorização dos formatos “redes” e “parcerias” tem sido a tônica da materialização dessas relações. Horizontalização nas articulações tem sido a palavra de ordem nessas novas relações. O que permitiria “a participação de ‘sujeitos múltiplos’ (movimentos sociais, organizações não governamentais, cidadãos informais) na realização de projetos comuns” (Almeida et al., 2008: 84).

Na configuração de programas sociais, um segundo fator determinante foi o processo de desmonte do Estado que ocorre também no mesmo período de ampliação dos mecanismos de controle social e participação, ou seja, na década de 1990. Essa temática já abordamos neste trabalho nos tópicos anteriores sobre “O Estado no Neoliberalismo”, “as conformações do espaço público no Brasil contemporâneo” e “o Brasil da era Neoliberal”.

Cabe ainda ressaltarmos que o espaço deixado por esse Estado mínimo, fragilizado ou ausente, fez com que ampliassem espantosamente “as chamadas organizações do ‘terceiro setor’ ou organizações não governamentais (ONGs), que passaram a assumir, de maneira substantiva, uma série de tarefas na execução de programas sociais por todo o país” (Almeida et al., 2008: 85), que, por meio de “parcerias” entre o governamental e não-governamental faz

surgir “uma ‘nova’ modalidade de organização e participação *societária* na implementação de programas na área social” (ibidem).

Ainda sobre as ONGs, Almeida et al. (2008) apresenta uma pesquisa internacional sobre a avaliação do impacto do trabalho delas no cenário de “constatação do crescimento alarmante das desigualdades, da insegurança e dos conflitos, em âmbito mundial e do reconhecimento das críticas feitas há muitos anos sobre a ajuda bilateral para o desenvolvimento dos países (denominados em desenvolvimento)”. Sobre a pesquisa mencionada anteriormente, Roche (2002 apud Almeida et al., 2008: 85-86)

identifica, no período recente, um número cada vez maior de críticas sobre as ONGs. Essas críticas descrevem um ‘círculo vicioso’ que esse setor enfrenta, mas que também ajudou a criar. O referido círculo estaria constituído por cinco elementos principais: uma crescente pressão às ONGs para que demonstrem os resultados e o impacto do seu trabalho; um aumento da concorrência entre elas, com uma necessidade cada vez maior de terem um perfil alto de atuação e de cobertura dos meios de comunicação para levantar recursos e facilitar o trabalho de *advocacy*; uma incipiente aprendizagem institucional e fracos mecanismos de responsabilidade institucional, o que como resultado ‘a falta de normatividade e de padrões mais profissionais’ (...). Esses elementos se combinariam e produziriam um ‘enorme espaço vazio entre a retórica das agências e a realidade do que realizam’ (...). Esse círculo vicioso também tenderia a perpetuar ‘a velha e cansada imagem da ajuda indo do doador para a ‘vítima’, e uma visão do desenvolvimento como algo que é feito para outras pessoas, para pessoas que estão muito distantes’ (ibidem.).

Obstáculos e desafios com relação ao contexto organizacional das ONGs e agências de desenvolvimento se fazem semelhantes aos enfrentados por outras burocracias. Nesse sentido, as organizações da sociedade civil que mais enfrentam esses tipos de problemas são as particularmente vinculadas ao campo dos direitos humanos²¹.

²¹ Rainer (2006 apud Almeida et al., 2008: 86) mapeia os obstáculos e desafios da categoria mencionada imediata e anteriormente para mensurar o desempenho dos seus projetos, dos quais ressaltamos: a) necessidade de equilibrar as exigências e diretrizes estabelecidas pelos financiadores com as necessidades organizacionais, redundando em dois conjuntos de mensuração distintos; b) dificuldade em adaptar instrumentos do setor privado, voltados para o mercado, ao setor da cidadania, que visa ao fortalecimento de direitos; c) desafio de superar a diferença cultural isto é, a mensuração não faz parte da cultura da sociedade civil, que está mais interessada em fortalecer processos de inclusão do que em desenvolver metodologias de avaliação que evidenciem resultados ou resultem na geração de produtos materiais; d) necessidade de administrar recursos escassos, o que resulta na subtração de tempo necessário para realização de avaliações, aliada à falta de recursos para treinamentos e desenvolvimento organizacional; e) incompatibilidade entre transparência e segurança, quando as organizações atuam em ambiente de alto risco, estando os defensores de direitos humanos sujeitos a ameaças e a pressões constantes para o fechamento das suas organizações – nesses casos, a transparência não só coloca em risco a segurança pessoal dos sujeitos implicados, como também das ações organizacionais; f) importância de se ter respostas flexíveis, sujeitas aos processos de mudança, o que inviabiliza o engessamento das ações em modelos lineares de planejamento; g) relevância da natureza contextual do trabalho de direitos humanos, considerando as particularidades dos diferentes países, o que requer metodologias e estratégias adequadas a essas realidades.

A radiografia dos obstáculos e desafios acima mencionados, embora tenham sido imputados ao campo dos Direitos Humanos, é aplicável em sua maioria aos diversos campos de atuação e organizações da sociedade civil.

Um terceiro e determinante fator a ser considerado no processo de avaliação de programas sociais diz respeito às demandas da população por programas e políticas sociais, pelas razões que já apresentamos no início do texto, quando mencionamos as determinações do ponto de vista de José Sulbrandt (1993).

Particularmente os jovens têm sido os mais afetados nesse processo de miséria estrutural. As crianças e adolescentes, além de serem mais suscetíveis à miséria, estão submetidas hoje, também, a condições de violência familiar e social inéditas. Com relação aos altos índices de desemprego, os jovens representam 44% dos desempregados, bem como acumulam um alto índice quando se observa a procura por empregos (60%). Trabalho alternativo, precário, sem vínculo trabalhista se torna o meio de sobrevivência da maioria dos jovens desempregados. Quando se analisam homicídios no Brasil, verifica-se que os jovens tornaram-se a principal vítima. Em sua maioria, são do sexo masculino e pobres das periferias urbanas. Vivendo em famílias pobres, são 50% do total dos jovens brasileiros e “80% não têm sequer o ensino fundamental completo”.

O tema juventude ganha relevância crescente em recente e extenso trabalho sobre a exclusão social no Brasil (Pochmann; Amorin, 2003 apud Almeida et al., 2008: 87). Este trabalho se propôs a elaborar o mapa da exclusão nos municípios brasileiros. Para isso, foi construído um *índice de exclusão social* que incorpora o *risco juvenil* na sua composição por meio dos indicadores *participação de jovens de 0 a 19 anos na população e taxa de homicídios por 100 mil habitantes*, tratando de captar a realidade em que vivem os jovens em situação de vulnerabilidade hoje, no Brasil.

Outros estudos brasileiros²² apontam a relação entre violência e juventude como objeto de pesquisa. Estudos como esses são relevantes e contribuem não apenas para o conhecimento mais amplo do fenômeno da violência (de suas causas e consequências), como também para a formulação de políticas públicas para a juventude (Almeida et al., 2008: 87).

²² A relação entre violência e juventude é objeto de estudo das diferentes edições do *Mapa da Violência*, elaboradas em parceria entre a Unesco, o Instituto Ayrton Senna e a Secretaria Especial de Direitos Humanos do governo federal. Na edição de 2004 – ano em que foi realizada a avaliação de que trata este livro (Waiselfiz, 2004) -, as comparações internacionais realizadas entre 67 países indicavam que o Brasil estava em 4º lugar nas taxas de homicídio na população geral e em 5º na população jovem. Fica evidenciado que a parcela da população brasileira mais exposta à violência é a de jovens entre 15 e 24 anos. O estudo também mostra que os homicídios afetam principalmente o sexo masculino (com cerca de 93% das vítimas) e 74% superior no segmento jovens (..) (Almeida et al., 2008: 87).

Tudo que já apresentamos até aqui nos coloca diante de um quadro de extrema complexidade social, em que não basta a simples “constatação da pobreza”. A pobreza instalada nem sempre é reconhecida pelo Estado. Este se utiliza do conhecimento técnico-científico como “artifícios de caráter político-ideológico como formas de segmentação da pobreza, que embaçam, quer o ‘universo da pobreza’ e suas causas, quer seu enquadramento nos programas e serviços públicos” (Sposati, 1988 apud Almeida et al., 2008: 88).

Quando o assunto é enfrentamento da desigualdade e da pobreza, nos deparamos com um quadro de *recorrências e retrocessos*. A história está sempre se repetindo. Os diagnósticos, as propostas de soluções para os problemas econômicos e sociais estão sempre recorrentes. Os impactos do neoliberalismo extrapolam o campo econômico e fizeram e continuam fazendo estragos no campo das políticas.

Até aqui, foram apresentados elementos que configuram o contexto onde se desenvolvem os programas sociais submetidos a um processo de avaliação, em que os desafios superam muitas vezes as capacidades de resposta desses programas e dos atores sociais envolvidos nestes. Dois desafios são destacados pela autora em estudo.

O primeiro “é a transformação de indivíduos em sujeitos sociais e coletivos no processo de participação cidadã em um espaço que seja verdadeiramente público”. A construção de um espaço nessa configuração exige necessariamente “uma re-construção do Estado, não nos moldes patrimonialistas e autoritários de outrora, nem tampouco nos marcos restritivos recentes que submetem o social ao econômico” (ibidem).

O segundo desafio deriva da exigência decorrente do primeiro com relação à construção de espaços públicos democráticos que sejam capazes de, ao mesmo tempo, viabilizar a participação dos setores sociais envolvidos e garantir a plena consecução de direitos humanos, ainda submetidos a patamares muito inferiores a um padrão civilizatório minimamente aceitável em nossa sociedade.

É preciso, portanto, ter coragem de repensar os instrumentos de política pública que viabilizem as duas dimensões apontadas acima: a da participação e a da garantia de direitos. Um desses instrumentos é, por excelência, a avaliação, na medida em que tenha capacidade de indicar as necessárias mudanças para atingir, de fato, os objetivos propostos pela política social (Almeida et al., 2008: 88).

3.1. Alguns Aspectos da História da Avaliação em Políticas Públicas

Uma primeira referência à história de avaliação de políticas públicas remonta aos anos de 1930, nos Estados Unidos, sobre um estudo desenvolvido por Ralph Tyler (Almeida et al.,

2008: 88), com intenção de “avaliar os efeitos de reformas de programas de ensino sobre o rendimento escolar dos alunos [e] foi considerado o marco inicial das avaliações de políticas públicas naquele país, a cargo do *General Accounting Office*, criado em 1921” (Rangeon, 1993 apud Almeida et. al, 2008: 88 – 89).

Com relação à França, a referência à

experiência de avaliação é mais recente, remontando aos anos 1960, quando a administração tentou, por meio da *rationalisation des choix budgétaires* (RCB), adaptar os métodos americanos de *planning-programming-budgeting-system* (PPBS), na perspectiva de estabelecer indicadores de custos e dos efeitos previsíveis dos programas administrativos, por meio da mensuração *ex ante* da ação administrativa por via orçamentária. Não se tratava de avaliar os orçamentos após a implementação das ações; antes, o objetivo era ‘reestruturar o orçamento sob a forma de um conjunto de programas de ação e de fundamentar as decisões relativas às despesas com base na previsão dos seus impactos socioeconômicos’ (Cauquil, 2004 apud Almeida et al., 2008: 89).

Ao final da década de 1970, “este método foi sendo substituído, devido, de um lado, à conjuntura econômica, uma vez que a crise levava a privilegiar o curto prazo, e as razões ideológicas, derivadas da constatação da legitimidade do Estado-providência” (ibidem). De outro lado, pelo fato de o método ser “estranho à cultura administrativa e às tradições jurídicas francesas” (Rangeon, 1993 apud Almeida et al., 2008: 89); não logrou êxito em sua adaptação.

No campo das políticas sociais, no quadro do que se convencionou designar como crise do Estado-providência, que teve como corolário o questionamento da eficácia, da eficiência e dos fundamentos da intervenção pública, tentou-se desenvolver a avaliação não apenas na perspectiva de controle das despesas, mas também de sua racionalização, o que implicou o risco de uma abordagem meramente gerencial da avaliação (Nogues, 1993 apud Almeida et al., 2008: 89).

Gradativamente, a noção de avaliação na França foi se desenvolvendo nas ciências sociais e no vocabulário administrativo, ganhando institucionalidade nos anos 1980, quando se tornou um conceito-chave na política de modernização da administração (Almeida et. al., 2008: 89). Foram sensíveis as mudanças ocorridas na França naquele contexto. Isso tudo após a implantação de medidas legislativas concernentes à descentralização (ibidem). Esta acabou transferindo para as coletividades locais as responsabilidades com a ação social e de proteção da infância. Em meio ao contexto de crise econômica que vivia a França, a avaliação tornou-se, para os eleitos locais, uma peça gestonária para controlar os custos do trabalho social.

Na trajetória do processo de consolidação da avaliação como peça gestonária, ocorreu uma inflexão importante e histórica quando foi instituída “a avaliação do RMI (Renda

Mínima de Inserção), por meio da política de ‘renovação do serviço público’, realizada por uma comissão nacional de avaliação, instalada entre 1989 e 1991” (Almeida et al., 2008: 89 – 90). Na medida em que condicionou a renovação da política em epígrafe aos resultados emanados do processo avaliativo sobre a mesma, instaurou-se na França um marco para as políticas públicas com relação a avaliação. “Foi a primeira avaliação em que houve a interseção das problemáticas do Estado, dos territórios e dos usuários” (Cauquil, 2004 apud Almeida et al., 2008: 90).

Nessa perspectiva de condicionalidade de renovação de políticas aos resultados por elas apresentados foi que o governo francês expediu, em 23 de fevereiro de 1989, uma circular²³ impondo

às administrações um ‘dever de avaliação’, o que foi ratificado pelo Decreto de 22 de janeiro de 1990, que implantou um dispositivo compreendendo três instâncias: o Comitê Internacional de Avaliação, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Avaliação e o Conselho Científico de Avaliação (Rangeon, 1993 apud Almeida et al., 2008: 90).

Além de todas as razões que foram apresentadas anteriormente para a introdução das práticas de avaliação, esta também foi reconhecida “como resultante das lutas entre os agentes dos setores públicos e privado e da ideologia neoliberal” (Almeida et al., 2008: 90). O mercado, na sua postura de superioridade em face do Estado, cuidou de propalar denúncias contra este o acusando de ser pesado, ineficiente, impotente e amador no serviço público justificativas para a recorrente ideia de “reforma do Estado”, mas cuja temática deslocou.

Trata-se agora de pôr em xeque as formas de intervenção; reivindicam-se a responsabilização dos agentes; as avaliações de mérito se sobrepõem àquelas derivadas da carreira; introduz-se a cultura dos resultados em função das metas e reforçam-se as práticas de avaliação de pessoal (...). Os autores entendem, assim, que as relações de força são favoráveis ao setor privado e que a legitimidade da intervenção estatal está fragilizada. Nesse quadro, os defensores da regulação pública demandam o recrudescimento do rigor, encontrando um grande suporte na avaliação. Nessa linha, algumas análises de políticas públicas revelam ora ‘hostilidade latente à intervenção do Estado’, ora o interesse de ‘salvar ou restaurar esta intervenção, estudando os limites atuais’ (Grascie e Laborier, 2003 apud Almeida et al., 2008: 90).

²³ A referida circular elevou a avaliação a princípio de ordem moral: ‘não pode haver nem autonomia sem responsabilidade, nem responsabilidade sem avaliação, nem avaliação sem consequência’ (...). A avaliação transmutou-se, então, em instrumento de relegitimação do serviço público. Mas não só. A avaliação apareceu também como ‘uma exigência política de reforço do contrapoder dos usuários com vistas a melhorar o serviço prestado’ (...). Desde então, demarcaram-se duas concepções de avaliação: a gestonária, desenvolvida pelos *experts*, e a democrática, voltada para a construção de contrapoderes. (Almeida et al., 2008: 90).

Na administração francesa, a partir dos anos 1990, a avaliação tornou-se prática cada vez mais corrente, impulsionada pelo Estado, atingiu inclusive o âmbito dos contratos regionais firmados. Na Europa, também a partir dos anos 1990, a avaliação se impôs de modo compulsório, ao tornar-se determinante para os programas “na lógica dos fundos estruturais destinados à integração econômica e social da União Européia” (Almeida et al., 2008: 91).

3.1.1. Diferentes Perspectivas e Concepções de avaliação

Avaliação pode ser concebida como “uma ação corriqueira e espontânea realizada por qualquer indivíduo acerca de qualquer atividade humana” (Belloni et al., 2001: 14), sendo entendida, assim, como um instrumento fundamental para que, por meio dele, os indivíduos ou grupos possam conhecer, compreender, aperfeiçoar e orientar suas ações. Avaliar é olhar o passado e o presente sempre na perspectiva de futuro. Quando concebida na perspectiva do indivíduo ou grupo que faz da avaliação um instrumento ou instinto de sobrevivência, “evitando riscos e buscando prazer e realizações” (ibidem), é denominada de *avaliação informal*. É um processo assistemático.

Essa modalidade de avaliação supracitada é adequada às necessidades de indivíduos ou grupos, mas é insuficiente e inadequada para atender às demandas de instituições, projetos, programas e políticas sociais. O conjunto amplo de dimensões e implicações que envolvem este contexto exige modalidade de avaliação que seja capaz de dar conta desse processo complexo. Belloni et al. (2001) denominam essa modalidade de *avaliação formal ou sistemática*²⁴.

Portanto, o conceito de avaliação, aqui adotado, refere-se à análise de processos e de produtos ou resultados de uma atividade, fatos ou coisas. Está construído tendo como objeto de avaliação, primordialmente, instituições ou políticas. Nesse caso, contempla a atividade a ser avaliada de um modo global, a saber: os processos de formulação e desenvolvimento, as ações implementadas ou fatos ocorridos, assim como os resultados alcançados, histórica e socialmente contextualizados (ibidem).

Nesse sentido, esse modo de avaliação não é apenas do “exame comparativo entre proposto e alcançado”. Metodologia que trabalha com este binômio é insuficiente para dar conta da pluralidade, heterogeneidade, diversidade e complexidade das instituições, projetos, programas e políticas sociais. Avaliar objetivos e metas predefinidos “não possibilita a

²⁴ Nesta perspectiva, entende-se avaliação como um processo sistemático de análise de uma atividade, fatos ou coisas que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento (Belloni et al., 2001: 15).

contextualização da atividade ou fato, seja de sua formulação e implementação, seja de suas consequências e implicações” (ibidem). É importante ressaltar que essa comparação entre o proposto e o realizado (resultado) é apenas uma parte do processo avaliativo, por isso é limitada para oferecer elementos necessários ao sistemático processo de aperfeiçoamento da instituição, projetos, programas e políticas sociais implementados e/ou avaliados.

Belloni et al (2001), tratando de “algumas concepções de avaliação”, fazem uma primeira distinção entre *avaliação educacional* e *avaliação institucional*. A primeira é concernente à avaliação de situações de aprendizagem “quando um indivíduo ou grupo são submetidos a processos ou situações com vista à aquisição de novo conhecimento, habilidade ou atitude” (Belloni et al., 2001: 16). Trata-se de análise de desempenho de grupos ou indivíduos após serem submetidos à situação de aprendizagem ou cotidianamente o exercício profissional. Enquadra-se nessa modalidade também a análise de currículos ou programas de ensino (seja de um curso, nível de ensino, modalidade ou formação profissional de curta duração).

Saul (1988 apud Belloni et al., 2001: 18) “define sua proposta de *avaliação emancipatória* como um processo de descrição, análise e crítica de uma dada realidade, visando transformá-la. Destina-se à avaliação de programas educacionais ou sociais”. Ela situa-se numa perspectiva político-pedagógica cujo objetivo

primordial é emancipador, ou seja, libertador, visando provocar a crítica, de modo a libertar o sujeito de condicionamentos deterministas. O compromisso principal desta avaliação é o de fazer com que as pessoas direta ou indiretamente envolvidas em uma ação educacional escrevam a sua ‘própria história’ e gerem as suas próprias alternativas de ação (ibidem).

Na perspectiva do que acabamos de mencionar, a autora Saul (1988 apud Belloni et al., 2001: 18) “define três momentos do processo avaliativo: descrição da realidade; a crítica da realidade e a criação coletiva”. De modo imperativo, a autora evoca que, preferentemente, o avaliador, nesse contexto, deva fazer parte integral da equipe de planejamento e desenvolvimento. Então, a avaliação emancipatória tende a “definir-se como uma estratégia de autoavaliação”.

Voltando à segunda concepção – *avaliação institucional* –, esta “tem como objeto instituições ou políticas públicas²⁵, em especial, as políticas setoriais” (Belloni et al., 2001: 17).

²⁵ Esta modalidade de avaliação ainda carece de maior aprofundamento teórico e metodológico. Uma breve análise da literatura e da prática na área indica fluidez conceitual e metodológica, grande dose de amadorismo e

Cohen e Franco (1993 apud Belloni et al., 2001: 20) “apontam a necessidade de elevar o grau de racionalidade das políticas e, a partir daí, consideram que a avaliação de projetos sociais tem um papel central neste processo de racionalização e é um elemento básico do planejamento”. Sem avaliar os resultados de aplicação dos projetos, não há possibilidade que eles possam ser eficazes. Dessa afirmação decorre que “dispor de avaliações *ex-post* de projetos em curso ou já realizados é fundamental para melhorar os modelos” (ibidem). Nesse sentido, proceder “à avaliação *ex-ante* permite escolher a melhor opção dos programas e projetos nos quais se concretizam as políticas” (ibidem).

Ampliando a compreensão do tópico em discussão, Aguilar e Ander-Egg (1994 apud Belloni et al., 2001: 20-21), definindo avaliação, afirmam que esta

é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destina-se a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação e execução) ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram estas conquistas, de tal forma que sirva de base ou para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compressão dos fatores associados ao êxito ou fracasso de seus resultados.

Estes autores em tela destacam que “as concepções de avaliação” são passíveis de ser “agrupadas em diferentes conjuntos, considerando óticas ou critérios distintos” (Belloni et al., 2001: 23). O primeiro conjunto diz respeito à *concepção de avaliação* adotada e aos objetivos visados. Essa concepção possui os seguintes tipos principais de avaliação:

como comparação entre uma situação ou realidade dada e um modelo ou perspectiva definida previamente; (2) avaliação como comparação entre proposto e realizado, isto é, comprovação do atendimento de objetivos e metas; (3) avaliação como processo metódico de aferição de eficiência e eficácia; (4) avaliação como instrumento de identificação de acertos e dificuldades com vistas ao aperfeiçoamento (Belloni et al., 2001: 23 – 24).

Um segundo conjunto se refere ao *momento*²⁶ em que se realiza o processo avaliativo, “contemplando elementos históricos condicionantes do objeto (atividade, fato ou coisa)

empiricismo, assim como frequente escassez de critérios e de clareza acerca da relevância e utilidade dos resultados (Belloni et al., 2001: 20).

²⁶ A avaliação pode ser *ex ante*, *in itinere* ou *ex post*. A avaliação *ex ante* é realizada antes da implementação de um programa, analisando sua coerência e exequibilidade, bem como considerando seus objetivos operacionais, de forma a conduzir as ações e acompanhar seus resultados. A avaliação *in itinere* é realizada durante a implementação do programa, permitindo o acompanhamento das realizações e dos resultados. Ela tem uma função de estruturação contínua do programa e uma função formativa. A avaliação *ex post*, realizada após o

avaliado”. Essa modalidade avaliativa pode ser: *diagnóstica*, ou seja, ocorre antes da definição, serve para orientar a tomada de decisão “ou da implementação de uma ação ou política, e pode ter como objetivos tanto uma ação ou política a identificação de prioridades e metas, quanto estabelecer parâmetros de comparação para a avaliação *a posteriori*” (Belloni et al., 2001: 24). *Processual*, por ser desenvolvida “durante o processo de implementação da ação avaliada, muitas vezes se confundindo com o processo de acompanhamento e controle” (ibidem). Por último, a *global*, realizada “ao final da implementação ou execução e tem como objeto tanto o processo de formulação e implementação, como os resultados e implicações da atividade ou política avaliada” (ibidem).

Um terceiro conjunto diz respeito ao *tipo* ou procedência dos *sujeitos do processo avaliativo* por serem sujeitos politicamente situados no mundo. Essa modalidade de avaliação pode ser concebida de quatro formas: considerando os grupos de sujeitos, a primeira como interna ou autoavaliação, quando são os sujeitos diretamente participantes das ações avaliadas que conduzem o processo; a segunda como externa, “quando conduzida por sujeitos externos e independentes da formulação, implementação ou dos resultados da ação avaliada” (Belloni et al., 2001: 24); a terceira como mista, quando ocorre com o envolvimento dos dois grupos de sujeitos anteriores; a quarta e última forma é a “participativa, que é um tipo de autoavaliação apropriada a processos participativos nos quais a população-alvo participa tanto da formulação quanto da implementação da ação avaliada” (Belloni et al., 2001: 24 – 25).

De acordo com o papel a ser desempenhado pela avaliação “observa-se, ainda, que algumas definições de avaliação são *operacionais*, voltadas para a descrição do processo avaliativo, enquanto outras são *finalísticas*, pois centradas nas finalidades da avaliação” (Belloni et al., 2001: 25). Elementos de uma ou de outra definição ou de ambas em geral aparecem na maioria das concepções sobre avaliação.

Ainda sobre concepções de avaliação, é fundamental para este trabalho registrarmos como Arretche (1998 apud Boschetti, 2009:576) diferencia “avaliação de políticas de outras modalidades de avaliação, que ela designa como avaliação política e análise de políticas públicas”. A primeira concepção mencionada,

segundo a autora, se dedica a analisar o processo de tomada de decisão que resulta na adoção de determinado tipo de política pública. Nessa perspectiva, a avaliação política não está voltada para análise da natureza, dimensão ou abrangência de uma política social, mas se destina a compreender e explicar os motivos, as razões ou argumentos que levam (ou levaram) os governos a adotarem determinados tipos de políticas

públicas, em detrimento de outras. A avaliação política se dedica a explicar o processo decisório e os fundamentos políticos que explicam a existência de uma política social, constituindo um objeto de estudo privilegiado da ciência política (Arretche, 1998 apud Boschetti, 2009:576).

A segunda concepção, ou seja, análise e avaliação de políticas sociais, segundo a mesma autora, se propõe “a compreender a configuração das políticas sociais, o que pressupõe conhecer e explicitar sua dimensão, significado, abrangência, funções, efeitos, enfim, todos os elementos que atribuem forma e significado às políticas sociais” (ibidem). Arretche (1998 apud Boschetti, 2009:576) faz distinção entre “análise de políticas sociais” e avaliação. Para esta autora, “a análise objetiva²⁷ reconstitui as diversas características de uma política, como a relação entre público e privado, as formas de financiamento, as modalidades de prestação de serviços e as possibilidades de desenho institucional que atribuem corpo a uma política social”.

Tomando ainda como referência a mesma autora, apesar de serem imputados a um determinado desenho institucional alguns resultados prováveis a partir da análise de uma política pública, somente a avaliação desta “poderá atribuir uma relação de causalidade entre um programa X um resultado” (ibidem). Só é possível fazer essa distinção baseada na compreensão “de que avaliar pressupõe determinar a valia ou o valor de algo²⁸; exige apreciar ou estimar o merecimento, a grandeza, a intensidade ou força de uma política social diante da situação a que se destina” (ibidem).

Boschetti (2009:577) afirma que “para, além dessa diferenciação entre análise e avaliação de política social, o que emerge desse debate é a compreensão que o fundamental é tratar esses diferentes momentos, sentidos e movimentos avaliativos como inter-relacionados e complementares”. Ainda nessa perspectiva,

a avaliação de uma política social pressupõe inseri-la na totalidade e dinamicidade da realidade. Mais que conhecer e dominar tipos e métodos de avaliação ou diferenciar análise e avaliação, é fundamental reconhecer que as políticas sociais têm um papel imprescindível na consolidação do Estado democrático de direito e que, para exercer essa função, como seu objetivo primeiro, devem ser entendidas e avaliadas como um conjunto de programas, projetos e ações que devem universalizar direitos. Para tanto,

²⁷ Analisar uma política social, nessa perspectiva, pressupõe examinar o quadro institucional, os traços constitutivos da política analisada, a fim de decompor o todo em suas partes componentes; observar, examinar e criticar minuciosamente. Em tal definição, a análise de políticas sociais se contenta em apreender sua conformação e estrutura, sem se preocupar com seus efeitos e implicações na realidade (Arretche, 1998 apud Boschetti, 2009:577).

²⁸ Avaliar significa estabelecer uma relação de causalidade entre um programa e seu resultado, e isso só pode ser obtido mediante o estabelecimento de uma relação causal entre a modalidade da política social avaliada e seu sucesso e/ou fracasso, tendo como parâmetro a relação entre objetivos, intenção, desempenho e alcance dos objetivos. É consenso entre os autores citados acima que a avaliação tem como principal objetivo estabelecer um valor ou julgamento sobre o significado e efeitos das políticas sociais (Boschetti, 2009:577).

toda e qualquer avaliação de políticas sociais (ou de programas e projetos) deve se sobrepor à mera composição de técnicas e instrumentos e se situar no âmbito da identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado (ibidem).

Permanecendo no debate sobre *diferentes perspectivas e concepções de avaliação*, José Sulbrandt (1993: 312), discutindo *formas tradicionais de avaliação*, afirma que se entende “por investigação avaliativa o exame sistemático e rigoroso, a partir de critérios específicos, dos avanços obtidos por uma política ou programa social governamental em relação às metas que são propostas e os efeitos esperados nos grupos sociais beneficiados”.

Este modelo de avaliação apresentado é conhecido como “*ex-post*”. Ou seja, realiza-se a avaliação após a execução do projeto, programa ou política social. Para Sulbrandt (1993: 312), essa seria a maneira mais tradicional de entender a avaliação de resultados de programas sociais e consistiria na última etapa do ciclo de uma política social que permitiria:

- a) Conhecer o grau de cumprimento das metas de um programa,
- b) Explicitar *ex-post facto* as causas das discrepâncias entre metas esperadas e obtidas,
- e
- c) Tornar efetivas as responsabilidades funcionais entre os implementadores do programa.

Atualmente, a avaliação é concebida “primordialmente como um poderoso instrumento para melhorar o desempenho de programas sociais, como uma instância de aprendizagem que permite planejar e melhorar esses programas em novos ciclos da política social” (Sulbrandt, 1993: 312). Nessa perspectiva, a avaliação assume condição necessária para aperfeiçoar os programas atuais e futuros.

As avaliações têm sido consideradas demasiadamente com as funções de atender apenas aos gestores de políticas. Estes se apropriam dos dados e acham que só eles devem ter acesso a estes e se julgam os mais importantes nesse contexto das políticas. Tal atitude tem se tornado uma limitação a essa prática, pois a avaliação deve cumprir um papel amplo de oferecer elementos de juízos racionais baseados nas melhores informações disponíveis e no conhecimento fundado sobre uma experiência concreta, para que, desse modo, possa contribuir para uma discussão pública que inclua no debate os usuários e os gestores e outros atores sociais demandatários de interesses legítimos nesses programas sociais (Sulbrandt, 1993: 313).

São três formas clássicas de avaliação apresentada por Sulbrandt (1993:313): “avaliação de metas, de impacto e de processos”. Apresentaremos, a seguir, de modo sucinto, as contribuições e as dificuldades que cada uma apresenta.

Avaliação de metas é um dos mais tradicionais tipos de estudo. É uma modalidade que tem como objetivo medir os efeitos de um programa com relação às metas que se propôs alcançar. Esses dados ou informações contribuem para tomadas de decisão por parte dos gestores desses projetos, programas e políticas sociais no sentido de manterem a continuidade destes, melhorando os desempenhos e usando também essas informações para decidir sobre novas políticas a serem implementadas.

Metodologicamente, se atribuem valores a um conjunto de metas que, posteriormente, indicará o grau de êxito de um programa ou política social pelo grau de cumprimento dessas metas. Essa modalidade avaliativa apresenta alguns problemas segundo Sulbrandt (1993: 314-315), a saber:

a) A identificação correta da meta. Uma parte considerável dos programas não permite uma especificação clara dos objetivos e metas devido à complexidade e indefinição destes programas e, em particular, a arena sociopolítica em que estes operam.

b) A existência de múltiplas metas. Os grandes programas ou políticas sociais em sua maioria são complexos e possuem múltiplas metas. Como exemplos, podemos citar a luta contra a pobreza, programas habitacionais, de alfabetização, de qualificação de mão de obra.

c) Seleção de metas a serem incluídas na avaliação. Esse problema é decorrente da situação apresentada anteriormente e obriga a ter que estabelecer critérios para determinar que metas serão incluídas na avaliação. Há necessidade de debate para se decidir quais serão as metas que melhor representam os interesses dos diferentes grupos envolvidos no programa, levando em conta que tanto os gestores, bem como os usuários são importantes para essa tomada de decisão.

d) Mudanças de metas. Estas vão mudando ao longo do desenvolvimento do projeto. Tornando-se um desafio gigantesco a execução de programas, bem como a sua avaliação, pelo fato de essas metas, em constantes variações, dependerem de um complexo sistema de fatores estruturais e situacionais que se interagem e mudam constantemente. Faz-se necessário ressaltar que estes fatores fogem ao controle dos órgãos gestores, bem como dos indivíduos participantes.

Avaliação de impacto, como uma segunda das três modalidades clássicas apresentadas por Sulbrandt (1993), tem como finalidade apontar os impactos que um programa social ou política pública pode ou não produzir numa determinada população, numa determinada

realidade, situação após a execução. Nesse sentido, estabelecer previamente os objetivos a serem alcançados num projeto, programa ou política social é imprescindível para poder mensurar os impactos ao final do processo de implantação e execução destes. O foco principal é constatar o que mudou ou alterou nas condições de vida de um determinado grupo, comunidade como consequência de um conjunto de atividades ou programas ali executados.

Enquanto a *avaliação de metas* se concentra nos produtos imediatos de um determinado programa, como, por exemplo, número de pessoas atendidas em uma unidade de saúde, per captas de investimentos do governo, números de profissionais empenhados, ou se preocupando também com as medidas de atividades que possam ser colocadas como responsáveis pelo êxito de um programa. O mesmo não ocorre com a *avaliação de impacto*. Esta se preocupa com o que mudou na vida de um grupo ou comunidade beneficiados em consequência da implantação de programas ou implementação de atividades. Essa metodologia avaliativa enfrenta um grande problema ou desafio, que é o de conseguir estabelecer uma relação de causalidade entre as ações e os resultados alcançados pelos programas.

A avaliação de impacto é essencial quando: I) Há interesse em entender o que realmente se está alcançando com um programa além dos produtos imediatos de suas atividades; II) se quer pôr à prova a utilidade de novos esforços para melhorar uma situação problema em um determinado lugar, e III) se pretende comparar diferentes programas de caráter similar (Sulbrandt, 1993 : 316)²⁹.

Deve-se, por meio da avaliação de impacto, verificar se os resultados finais seriam os mesmos ou parecidos se não tivesse ocorrido a implantação do programa. É importante buscar alcançar também que outros resultados positivos ou negativos um determinado programa produziu, além dos principais resultados previamente esperados.

O objetivo desse tipo de avaliação é determinar quais são os efeitos estritamente atribuídos a uma intervenção social, de modo que esses resultados estejam livres de elementos contaminantes presentes no contexto avaliado. Faz-se “necessário recorrer a métodos quase experimentais e/ou apoiar-se em ferramentas estatísticas como os modelos causais lineares” (Sulbrandt, 1993: 317). Dois pré-requisitos para se levar a cabo uma avaliação de impacto são necessários, conforme Freemam (apud Sulbrandt, 1993: 317): um primeiro é que o projeto deve ter suas metas suficientemente bem articuladas para que seja possível identificar os resultados alcançados ou então o avaliador deve estabelecer quais são as metas. O segundo pré-requisito aponta para o cuidado que se deve ter com implementação e empenho para a

²⁹ Tradução minha.

execução do programa de modo a atingir os objetivos propostos. Se isso não ocorre, compromete-se a avaliação dos impactos dos programas.

Nesse sentido, é imprescindível para *avaliação de impacto* a identificação de um ou mais resultados esperados que possam refletir adequadamente as metas finais do programa. Esse é um assunto crítico para estudo, pelo fato de que estas medidas devem sensivelmente apontar se houve as mudanças esperadas eficazmente com a intervenção proposta.

Pelo fato de a *avaliação de impacto* por métodos diretos ser difícil e cara em termos financeiros, recomendam-se como alternativas as avaliações indiretas. Estas são conhecidas também como *indicadores*. São mais econômicas e fáceis de ser estabelecidas, mas também muito delicada sua construção pelo fato de não existir uma “receita pronta” desse processo, e as tomadas de decisões são de caráter arbitrário como muitas outras nessa área, pelo fato de se embasarem em pressupostos que não podem ser confirmados. Essa metodologia de avaliação por indicadores é apropriada, primeiro, para avaliar impactos que são mensuráveis, mas difíceis e caros se não for por meio de indicadores. Em segundo lugar, para programas que só podem ser avaliados ao final da execução.

Sulbrandt (1993: 319) sustenta que a *avaliação de impacto* exige que os programas passíveis a esta metodologia possuam objetivos bem definidos e que a efetividade de sua ação possa ser constatada ao medirem-se os resultados nos quais foram estabelecidos previamente. Nesse sentido é: a) necessário que os objetivos possuam enunciados precisos sobre metas e impactos; b) as localidades e as situações nas quais o programa é executado necessitam estar relativamente controladas; c) os elementos que conformam o programa devem ser *estáveis*; e d) a intervenção deve ser suficientemente importante e significativa para produzir um impacto.

Avaliação de processos é a terceira forma clássica apresentada por Sulbrandt (1993). É um tipo de avaliação que por meio de um planejamento sistemático, mensura a cobertura do programa social, estabelece em qual grau este está chegando à população-alvo e permite perceber o conjunto dos processos que se desenvolvem no interior do programa. Diferente das avaliações de metas e impactos que ocorrem após a execução do programa (ex-post), a avaliação de processos ocorre durante o desenvolvimento do mesmo e, por isso, é chamada de avaliação formativa.

A grande importância da avaliação de processos está na sua capacidade de prover concomitantemente ao desenvolvimento do programa informações acerca dos problemas ou desvios da execução do mesmo e da maneira como o alcance das metas são afetadas. Sem estabelecer desde o início de um programa um sistema de informação operativo e gerencial

que permita o acompanhamento deste utilizando indicadores válidos de atividades, processos e resultados, não há possibilidade de avaliação de processos.

Após a exposição das formas clássicas de avaliação, Sulbrandt (1993) apresenta críticas a estas modalidades de avaliações. Ele afirma que as três modalidades avaliativas – de metas, impactos e processos – são passos importantes no desenvolvimento de técnicas de avaliação de programas sociais. Mas, mesmo onde elas têm sido aplicadas com propriedade e todo rigor metodológico, como em países desenvolvidos a exemplo dos Estados Unidos, França e Alemanha, entre outros, são técnicas que têm recebido duras críticas. Essas críticas têm se concentrado nos seguintes aspectos, segundo Sulbrandt (1993: 322-323):

a) Resultados não conclusivos. Tem-se afirmado que, em geral, estes estudos são metodologicamente problemáticos e suas conclusões nunca são definitivas nem totalmente convincentes.

b) Oportunidade. Suas conclusões não se produzem em tempo para ajudar na tomada de decisões.

c) A irrelevância. O tema central das críticas tem sido o baixo grau de relevância e de utilidade que as avaliações têm representado para gestores das políticas sociais, bem como para os executores das mesmas.

Sulbrandt (1993) apresenta a modalidade *avaliação global ou integral* como alternativa para superar as limitações da avaliação tradicional ou clássica. Essa modalidade de avaliação global, segundo Sulbrandt (1993), pretende complementar os enfoques tradicionais com outros novos, de forma tal, que, em conjunto mostrem seus resultados e, ao mesmo tempo, os fatores significativos do programa, sua implementação em um determinado meio institucional e social, a ação de distintos grupos significativos vinculados ao programa de forma a completar o que falta nos desenhos clássicos, porém mantendo seu nível de análises e alto nível de rigor.

Para superar dialeticamente as metodologias tradicionais avaliativas e ocorrer a complementação proposta anteriormente, há a necessidade de incorporar ou realçar no desenho da pesquisa avaliativa os seguintes aspectos de acordo com Sulbrandt (1993: 334-335): primeiramente, contra o uso exclusivo da avaliação tradicional de critérios de eficácia estabelecidos somente na perspectiva da organização, faz-se necessária uma elaboração participativa dos critérios múltiplos que servirão de base para a avaliação. Em segundo lugar, superando a ênfase exclusiva nas metas e impactos ocorridos nas implementações e nos diferentes fatores organizacionais, sociais e técnicos que afetam o programa, torna-se

premente analisar o campo socioadministrativo em que opera o programa, considerando os aparatos institucionais e organizacionais envolvidos.

Como terceiro aspecto, temos a necessidade de um trabalho de identificação do grupo-alvo ou beneficiários diretos, dos funcionários encarregados de desenvolver o programa e outros atores relevantes na execução do programa. Estudar os comportamentos, motivações e suas estratégias de interesses nos produtos e impactos do programa por parte dos envolvidos é fundamental. Com relação aos beneficiários diretos, é fundamental estudar os juízos de valor sobre os resultados e impactos.

Por último, na expectativa que se tem de certos resultados ao final da execução de um programa, faz-se necessário explicitar seus referenciais teóricos que influenciam sua operacionalização para que seja possível explicar o possível êxito da intervenção.

Na perspectiva de análise dos resultados dos programas, a *avaliação global ou integral* permite estudá-los além da dimensão da eficiência das organizações para desenvolver os aspectos: 1) das dimensões institucional e organizacional de desenvolvimento do programa, destacando potencialidades e limites para o êxito ou fracasso do programa; 2) os processos e atividades socioinstitucionais da implementação; 3) o ambiente social e físico onde operam os executores e grupos alvos ou clientes; e 4) os principais sujeitos envolvidos e seus interesses, valores e comportamentos.

Abordando as diferentes perspectivas de avaliação, os autores Almeida et al. (2008: 91) optam por fazerem

um pequeno balanço da literatura crítica sobre avaliação, isto é, daquela que se distânciava da perspectiva tradicional, que se espelha na reificação de indicadores e índices de eficiência e eficácia, despolitizando a própria ação, e que se constitui em instrumentos de controle pouco penetráveis e suscetíveis de se transformarem em ferramentas de poder e controle pelos cidadãos comuns usuários de programas e serviços (...).

Nesse sentido, os autores fazem um passeio pela literatura de perspectiva crítica sobre avaliação, evidenciando muitos autores, temas e questões da área em debate. Uma primeira questão que destacamos é o contexto organizacional, especificamente as ONGs. Almeida et al. (2008: 92) mencionam a pesquisa internacional de Roche (2002), que aponta o “crescente interesse no papel que as organizações e as instituições desempenham na produção e reprodução das várias formas de desigualdade, e como suas culturas, sistemas e valores determinam que impacto elas atingem (...)”. Outro aspecto ressaltado nessa dimensão organizacional diz da necessidade de verificação do “profundo impacto sobre aquelas estruturas que personificam as relações de autoridade, poder e controle e que determinam até

onde as pessoas e os grupos podem praticar a escolha” (Roche, 2002 apud Almeida et al., 2008:92).

Avaliação quantitativa e avaliação qualitativa são outro dilema insolúvel neste debate. O que não podemos admitir na atualidade é a concepção de que assumir uma metodologia signifique estar em contraposição à outra, *mas antes de tudo, uma oposição às concepções positivistas que se pretendem neutras diante dos fatos sociais, justificando sua pretensa objetividade por meio da descrição quantificável dos fenômenos* (Sobrevivência e cidadania, 1995 apud Almeida et al., 2008: 93; grifo destes autores). “Defende-se, então, “nesta perspectiva, a avaliação qualitativa³⁰ [que] deve permitir o desenvolvimento de um ‘*processo de interpretação e explicação, levando em conta a historicidade, o movimento, e a dinâmica da realidade social*’” (ibidem).

Pode dizer-se da avaliação que esta “associa as dimensões econômica, social e ética³¹ sem diluí-las. Em outros termos, (...) ela deve permitir o conhecimento das contas públicas e a análise da adequação dos projetos às necessidades sociais, favorecendo a renovação da ética do serviço público” (Rangeon, 1993 apud Almeida et al., 2008:95).

Se a avaliação flui circunscrita em princípios éticos, pode contribuir para a formação do pessoal envolvido nos projetos, programas e políticas sociais avaliados. Nesse sentido, esse processo pode favorecer também “na discussão de valores e do sentido dos referidos programas” (Almeida et al., 2008: 95), desempenhando assim “uma função pedagógica” formativa. Quanto mais pluralista e democrática for a concepção da avaliação, incluindo os diferentes atores envolvidos e evocando o debate público dos resultados, mais se evitará o “risco de monopolização da avaliação em proveito dos *experts* e tecnocratas” (ibidem).

No serviço público, a avaliação cumpre três funções, segundo Rangeon (1993 apud Almeida et al., 2008: 95):

³⁰ São ainda alguns dos vários traços comuns e básicos de uma avaliação qualitativa: a fala dos atores sujeitos da ação; a troca de saberes; a compreensão de saberes; o conhecimento dos traços e das características culturais peculiares que envolvem a existência das pessoas de uma determinada comunidade; a inserção no contexto social, levando em conta os fatos essenciais quanto os acidentais (Sobrevivência e cidadania, 1995 apud Almeida et al., 2008: 93).

³¹ No que se refere à dimensão ética da avaliação, ela supõe a observância de ‘uma deontologia das práticas avaliativas, concernentes tanto à escolha dos avaliadores (competência, independência, critérios objetivos e transparentes de seleção) quanto ao desenvolvimento da avaliação (clareza dos objetivos e dos métodos, imparcialidade dos julgamentos, consulta a diferentes atores) e à publicização dos resultados (retorno da informação para as pessoas entrevistadas, respeito ao seu anonimato, direito de reposta assegurado aos indivíduos e aos sindicatos’ (...). Ademais, a avaliação também se debruça sobre questões éticas, isto é, sobre princípios de base que regem a administração pública, tais como ‘o tratamento igual – ou, pelo menos, equitativo – dos usuários, a aplicação rigorosa, mas não formalista da regra do direito, a independência vis-à-vis todos os interesses particulares’ (Rangeon, 1993 apud Almeida et al., 2008: 95).

é um instrumento de gestão (permite estabelecer um diagnóstico das forças e das fragilidades de uma organização), de planejamento (dimensão prospectiva voltada para o desenvolvimento da organização) e de formação (é capaz de mobilizar o pessoal implicado, estimulando sua capacidade de análise e de envolvimento na organização).

Um cuidado que se deve ter na utilização da avaliação é o de não torná-la uma perspectiva tecnocrática, a partir de análises rigorosas de pessoal e dos resultados dos programas, enveredando-se pelos caminhos de uma gestão utilitária de curto prazo. Estaria na contramão dessa perspectiva uma avaliação que fosse “capaz de estimular processos de mudança reais e duráveis, tornando-se um ‘instrumento de desconcentração, de redistribuição do poder’” (...) (ibidem).

3.1.2. Aspectos para análise e avaliação das políticas sociais e construção de indicadores

Para proceder à análise e avaliação das políticas sociais, faz-se necessário conhecer o “quadro institucional da política social”, ou seja, conhecer sua conformação. “Esses aspectos, para efeitos didáticos, podem ser considerados como planos de análise que, no seu conjunto, atribuem sentido à gama de indicadores empíricos que os avaliadores podem lançar mão para subsidiar suas análises” (Boschetti, 2009: 584).

Almeida et al.(2008:99) defendem que não se devem “descartar alguns dos instrumentos já validados – e hoje muitas vezes abandonados como ‘obsoletos’ – no processo de planejamento e avaliação do setor público”. A crítica que esses autores proferem é a respeito da transmutação mecanicamente operada com relação aos instrumentos de “natureza empresarial privada – denominados genericamente ‘gerenciais’” – que passaram a ocupar o lugar daqueles que foram constituídos especificamente para o campo do setor público. Essa substituição é no mínimo perversa, pois a oferta de serviços e políticas públicas, a garantia de direitos “não podem ser submetidas a critérios iguais aos da produção de mercadorias³²” (Almeida et al.,2008:99).

Argumentam Almeida et al.(2008:99-100) que, “além da adoção, de uma determinada perspectiva de avaliação, temos ainda uma dupla tarefa: a de reposicionar os instrumentos de avaliação em um novo marco que se pretende participativo e pedagógico, e, portanto, gerador de mudanças”. Em segundo lugar, o desafio “de criar novos indicadores capazes de dar conta

³² A imposição de critérios mercantis (como o *preço*, a *rentabilidade*, o *custo-benefício* etc.) no setor público faz parte de um processo de *mercantilização* generalizada imposta pela ideologia e pelas políticas neoliberais na América Latina, onde os usuários dos serviços deixam de ser cidadãos e passam a ser ‘consumidores’ (Almeida et al., 2008:99).

de outras dimensões, de natureza mais qualitativa, relacionadas aos aspectos sociais, políticos e institucionais envolvidos no *processo* de implementação dos programas sociais” (Almeida et al.,2008:100).

Tornam-se aspectos significativos e desafiadores o “como ‘quantificar’ e como decidir o quão significativa e *duradoura* é a mudança. Reconhecendo que atribuir a mudança à determinada ação é uma questão de *juízo*, chama-se a atenção para o fato de que essa decisão depende do *contexto* e de *quem decide* o que é significativo” (ibidem). Sem considerarmos que são os múltiplos e complexos processos sociais, culturais, políticos, econômicos e territoriais que determinam a mudança. Nessa perspectiva, modelos avaliativos de metodologia *causa e efeito* para apontar impactos de projetos se apresentam inadequados. Fazem-se necessários modelos que incluam contextos mais amplos “das influências e dos processos de mudança que envolvem os projetos e programas e também a grande variedade dos impactos resultantes” (Roche apud Almeida et al.,2008:100).

Nessa perspectiva, no processo avaliativo, surge um problema a ser enfrentado, que é

dar conta, simultaneamente, de uma necessária sistematização e padronização dos resultados, que permitam alguma comparabilidade (no tempo e no território); e de respeitar e incorporar a diversidade existente entre distintas realidades e projetos. Em outras palavras, como combinar a avaliação quantitativa e a qualitativa na perspectiva histórica e social apontada (Almeida et al., 2008:100).

As preocupações com a preservação da diversidade e da uniformização de alguns critérios estão presentes nos *critérios e indicadores gerais* junto com os *critérios e indicadores específicos* construídos e descritos no processo de avaliação apresentado por Almeida et al. (2008:101). Os *critérios e indicadores gerais* estão relacionados à “almejada unicidade das políticas públicas, possibilitando avaliar se os programas se constituem em uma rede capaz de gerar impacto sobre os indicadores sociais da população-alvo, levando em conta a cobertura e efetividade, possibilitando comparações no território” (ibidem) nos diversos entes da federação – municipal, estadual, distrital, regional e federal.

Com relação aos *critérios e indicadores específicos* “são incorporadas as especificidades inerentes a uma política pública específica, dirigida a um determinado público, com características próprias, como é o caso da *política de garantia de direitos da criança e do adolescente em questão*” (ibidem).

Um processo de análise e avaliação de políticas sociais, de acordo com os objetivos e intenções da avaliação (Boschetti, 2009: 584), que se orienta numa perspectiva crítica pode se revelar

como caminho profícuo no sentido de 1) buscar analisar a política em sua totalidade, a partir da incorporação analítica dos principais aspectos que a constituem; 2) revelar o caráter contraditório existente entre as determinações legais e a operacionalização da política social; em outros termos, verificar até que ponto os conceitos fundantes das normas legais são estruturadores da política social; 3) articular tanto os determinantes estruturais que conformam a política social quanto as forças sociais e políticas que agem na sua formulação e execução (ibidem).

Boschetti, (2009: 584) aponta “1) os direitos e benefícios estabelecidos e assegurados; 2) o financiamento (fontes, montantes e gastos); 3) gestão (forma de organização) e controle social democrático (participação da sociedade civil)” como alguns dos aspectos que constituem os elementos de conformação da política ou programa social a ser avaliado.

Segundo os objetivos da avaliação, “cada um desses aspectos pode ser desdobrado em inúmeros fatores e indicadores” (ibidem). A autora apresenta um conjunto de aspectos e indicadores que podem ser utilizados “na análise de diferentes políticas sociais e que podem constituir um arsenal de fontes empíricas para análise. A compreensão e explicitação conceitual do seu significado, contudo, serão sempre determinadas pelo arcabouço teórico que o avaliador adotará como referência” (ibidem).

Nesse sentido, Boschetti (2009) apresenta:

Aspecto 1: *configuração e abrangência dos direitos e benefícios*. Que tem como objetivo “delinear um quadro dos direitos e/ou benefícios previstos e/ou implementados pelas políticas e/ou programas sociais, de modo a chegar o mais próximo possível do estabelecimento de suas características essenciais” (Boschetti, 2009: 585). Este aspecto tem quatro indicadores apresentados pela autora. Primeiro: *Natureza e tipo dos direitos e benefícios previstos e/ou implementados* - “delinear a natureza da política e/ou programa significa conhecer e explicitar suas propriedades e qualidades intrínsecas de modo a mostrar a tendência evolutiva, bem como sua possibilidade de responder à determinada situação social e contribuir para reduzir desigualdades sociais” (ibidem).

Um segundo indicador – *Abrangência*: “a identificação da abrangência contribui para revelar o alcance da política e/ou programa avaliado. O principal dado que compõe esse indicador é o número de pessoas beneficiados” (ibidem), mas desde que seja um dado contextualizado e articulado no universo de onde este é extraído, pois, sozinho, esse indicador não diz nada.

Como terceiro indicador temos *critérios de acesso e permanência*: o acesso e permanência “dos cidadãos em determinada política e/ou programa social são reveladores de sua intencionalidade e capacidade de inclusão e/ou exclusão do acesso” (ibidem). O nível de

rigor e restritividade dos critérios de acesso e permanência numa política e/ou programa revela o quanto esta/estes tendem a ser focalizados.

O quarto indicador diz das *Formas e mecanismos de articulação com outras políticas sociais*:

considerando que cada política e/ou programa social se destina a situações específicas (saúde, educação, habitação, previdência, assistência, transporte, trabalho, etc.), é fundamental perceber se existe articulação e complementaridade entre a política avaliada e as demais, o que possibilita realizar uma avaliação mais ampla sobre as possibilidades do conjunto das políticas sociais assegurarem a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos (Boschetti, 2009: 586).

Aspecto 2: *configuração do financiamento e gasto*. A análise desse aspecto no âmbito das políticas sociais faz-se necessário “para compreender sua estrutura orçamentária e seus impactos na natureza e alcance dos direitos, já que o tipo, montante e modo de financiamento são definidores da existência, concepção, efetivação e extensão das políticas sociais” (Fagnani, 1998 apud Boschetti, 2009: 586).

São três os indicadores elencados pela autora nesse aspecto. Primeiro – *Fontes de financiamento*: para identificarmos “quem paga a conta” na garantia de políticas sociais, faz-se necessária a identificação das fontes de financiamento, ou seja, a origem dos recursos financeiros. “As fontes de financiamento revelam se o recurso é proveniente de impostos que sobrecarregam os trabalhadores³³ (e, nesse caso, são regressivas) ou se oneram os empregadores e o capital (nesse caso, podem ser progressivas e contribuir para redistribuir renda)” (Boschetti, 2009: 586 – 587).

Segundo indicador – *Direção dos gastos*: “corresponde à análise da aplicação dos recursos de uma política e/ou programa social, e pode contemplar duas dimensões fundamentais para se conhecer o destino dos recursos públicos” (Boschetti, 2009:587). Primeiramente, temos uma dimensão que diz da “distribuição dos recursos entre programas, projetos, benefícios e serviços que integram uma política social, o que possibilita analisar o grau de prioridade recebido pelos programas no âmbito da política social analisada” (ibidem). Uma segunda dimensão está relacionada à distribuição a partir de critérios geográficos e das instâncias federativas no repasse “dos recursos entre Estados e municípios, o que permite identificar as regiões que recebem prioridade e relacionar com as necessidades e índices

³³ No Brasil, a estrutura tributária e orçamentária das políticas sociais tem uma tendência a onerar os assalariados com baixo e médio rendimento, o que contribui para manter e aprofundar a concentração de renda e aumentar as desigualdades sociais. Esse é um dos elementos que faz com que as políticas sociais brasileiras não tenham fortes impactos na redistribuição e desconcentração de renda (Boschetti, 2009: 586 – 587).

socioeconômicos locais. É importante identificar os critérios utilizados para essa distribuição dos recursos” (Boschetti, 2009: 587).

Um terceiro indicador aborda a *Magnitude dos gastos*: “a análise do volume de investimentos nas políticas e/ou programas sociais objetiva verificar se houve manutenção, crescimento, redução ou realocação dos recursos³⁴” (ibidem).

Aspecto 3: *Gestão e controle social democrático*. “Este aspecto da análise tem por objetivo demonstrar como está estruturada a organização e gestão da política e/ou programa avaliado, tendo como parâmetro os princípios contemporâneos de gestão” (Boschetti, 2009: 588) referenciados no Pacto Federativo Brasileiro positivado na Constituição Federal “e como ocorre a participação e controle” social. Na Constituição Federal, foram estabelecidas as diretrizes da descentralização político-administrativa com autonomia das esferas governamentais e a instituição de *institutos de democracia participativa*, ampliando a participação da sociedade civil e o controle por esta das ações governamentais. “Nesse sentido, a avaliação de organização, gestão e controle social pode levar em consideração vários fatores, [indicadores] como os apontados abaixo” (ibidem).

Primeiro indicador: *Relação entre as esferas governamentais*: o principal interesse na abordagem desse indicador “é compreender os papéis assumidos em cada uma das esferas – federal, estadual e municipal – na perspectiva de identificar se há autonomia das instâncias, se a definição de atribuições respeita e fortalece a descentralização na formulação e execução da política e/ou programa social analisado” (ibidem).

Para Almeida et al., (2008: 102), “nem sempre um indicador utilizado pelo gestor local do programa é necessariamente útil para o gestor nacional da política. Nesse sentido, a proposta é que os indicadores, tanto gerais como específicos, sejam agrupados”, tendo como critério sua utilização nos diferentes níveis³⁵ de acompanhamento e execução dos programas –

³⁴ Para tanto, é fundamental realizar uma análise longitudinal que demonstre o comportamento dos gastos pelo menos durante três anos, para efeito de comparação. Nesse aspecto, pode-se observar: 1) comparação entre os recursos aprovados e aqueles efetivamente executados, pois geralmente os recursos aprovados não são totalmente executados, o que implica redução ou descontinuidade dos programas; os recursos aprovados e não executados, normalmente, voltam para o orçamento dos governos e podem ser realocados para outras ações ou funções, como geração do superávit primário, por exemplo; 2) percentual de crescimento ou redução de recursos ao longo dos anos, pois muitas vezes ocorre crescimento nominal, mas o percentual de crescimento é inferior aos índices inflacionários, ou decresce ao longo dos anos, de modo que ao final de longo período, o valor do recurso aplicado na política e/ou programa social é insuficiente para sua manutenção ou ampliação. A análise da magnitude dos gastos pode ser enriquecida e clareada com o estabelecimento de comparações e relações: por exemplo, o percentual dos gastos em relação ao orçamento geral, em relação ao PIB, em relação ao gasto com juros, etc. (Boschetti, 2009: 587 – 588).

³⁵ Os indicadores para o nível central têm como finalidade o acompanhamento da evolução da política no âmbito nacional, propiciando uma visão do todo. Sua utilização por parte dos gestores nacionais deve permitir comparações entre as distintas regiões do país; identificar as áreas ainda sem cobertura; analisar o impacto do conjunto das ações sobre a população-alvo; acompanhar a distribuição e aplicação dos recursos federais; conferir

nível nacional, estadual e municipal. Isso inclui também os “distintos gestores e atores envolvidos no processo de avaliação”.

O segundo indicador trata da *Relação entre estado e organizações não governamentais*: A partir do início da década de 1990, houve uma ampliação assustadora da quantidade de ONGs presentes na sociedade e empenhadas, entre outras perspectivas, “na defesa de direitos e na execução de políticas e/ou programas sociais. Importante resgatarmos que o alargamento extraordinário desse campo é decorrente, por isso coincidente, ao avanço da consolidação das estratégias de governo e políticas de orientação neoliberal na perspectiva de recuperação do crescimento do capitalismo. Nesse sentido, é fundamental avaliar e compreender a relação que se estabelece entre os órgãos públicos e as ONGs” (Boschetti, 2009: 588) concernidas na implementação da política e/ou programa avaliado.

Um terceiro e último indicador põe em debate – *Participação e controle social democrático*: aqui a discussão é sobre os mecanismos de controle institucionalizados na Constituição Federal de 1988, que permitiu a sociedade ampliar significativamente a dimensão do “acompanhar e fazer valer o exercício da cidadania; esse indicador implica discutir o papel e as atribuições dos movimentos sociais e dos conselhos de gestão” (Boschetti, 2009: 589). Discussão que podemos recuperar e aprofundar a partir dos tópicos abordados anteriormente nesta dissertação, como “*O debate da cidadania e sua relação com a construção de uma sociedade efetivamente democrática*”; “*As conformações do espaço público no Brasil contemporâneo*”; “*Criança e adolescente: da invisibilidade a Sujeito de Direitos – um panorama*” e, por último, o tópico sobre “*Os conselhos gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil*”.

Finalizando, é importante ressaltarmos que a avaliação de projetos, programas e políticas públicas deve levar em conta o contexto de pluralidade, heterogeneidade, diversidade

o cumprimento das diretrizes gerais da política; aprimorar os mecanismos de gestão e de relacionamento com as unidades da federação; bem como socializar e tornar transparentes esses indicadores para os espaços de controle público e social como os conselhos nacionais de direitos.

Os indicadores para o nível regional possibilitam o acompanhamento dos programas no âmbito estadual. Nesse sentido, é estratégico o envolvimento dos gestores e dos conselhos estadual de direitos na construção e utilização desses indicadores. Estes devem apontar a constituição de redes de serviços em todas as regiões e municípios do estado, identificando as áreas descobertas; comparar coberturas e impactos das ações entre os municípios; identificar municípios e espaços supramunicipais onde a ação direta ou o apoio do Estado se façam necessários; aprimorar mecanismos de gestão e de relacionamento com os municípios; garantir a uniformidade dos princípios da política no âmbito estadual; entre outros.

Finalmente, os indicadores para o nível local devem estar à disposição dos gestores municipais da política; dos órgãos executores dos programas e seus parceiros; dos conselhos municipais de direitos; e dos usuários. Por se tratar do nível de execução dos programas, os indicadores devem permitir um acompanhamento mais próximo e cotidiano de suas ações e de seus resultados. É também aqui o espaço em que a diversidade deve ser contemplada, tratando de identificar estratégias que estejam possibilitando melhores resultados, tanto qualitativos quanto quantitativos (Almeida et al., 2008: 102 – 103).

e complexidade da sociedade onde estes estão ou serão desenvolvidos, implementados, executados e avaliados. Deve-se considerar também, a multiplicidade das perspectivas metodológicas e diversidade de instrumentos possíveis de ser combinados nesse processo avaliativo. Nesse sentido, “trata-se de construir indicadores que estabeleçam relações entre os dados e informações originários dos programas com aqueles dados e informações socioeconômicos, políticos e culturais mais gerais da população e do território onde as ações estejam sendo desenvolvidas” (Almeida et al., 2008:103).

É nesse contexto e condições anteriormente anunciados que foi planejado e executado o curso de “*CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E TUTELARES. Estratégia de Fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente*”, promovido pela SEDESE-MG e executado pela FDDCA-MG. A análise dos dados recolhidos nos conselhos sobre a Política de atendimento à criança e ao adolescente e dos dados recolhidos a partir do questionário apresentado aos conselheiros na perspectiva de avaliação desta capacitação tomou como referência as metas, objetivo geral e específicos, conteúdos, produtos e resultados esperados por esta capacitação. Os itens 3.1 e 3.2 sobre *análise dos dados dos questionários de Avaliação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente que participaram do CURSO e análise dos dados dos questionários de Avaliação da capacitação na perspectiva dos conselheiros* serão os espaços privilegiados para estas análises.

3.2. Análise dos dados dos questionários de Avaliação da política deliberada pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente

Expostas as referências teóricas que subsidiaram nossas análises acerca do objeto definido para essa dissertação, passamos a elucidar as questões e objetivos que nos pautaram para o desenvolvimento de nossa análise.

O foco de nossa investigação é a análise da operatividade do Projeto de “Capacitação dos conselheiros tutelares, conselheiros municipais e estaduais dos direitos da criança e do adolescente” desenvolvido pela Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social de Minas Gerais - SEDESE-MG e Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais – FDDCA-MG, que são, respectivamente, a proponente e a coordenação pedagógica do mesmo. Este projeto foi aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, sendo resultado de articulação da SEDESE com a FDDCA – MG e a Fundação São João Bosco para a Infância.

As justificativas para a elaboração deste Projeto assentaram-se em três constatações, quais sejam: demandas recebidas pela SEDESE relativas à informação e formação de instalação do SIPIA; capacitação voltada à divulgação do Estatuto da Criança e Adolescente; rede de atendimento; mudança na qualidade do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e Adolescente. Em função da pulverização das solicitações, foi avaliada a necessidade de encontrar uma forma mais sustentável e suficiente para atender estas demandas e reduzir os gastos em ações desarticuladas. As duas outras constatações que justificaram a formulação do Projeto foram os resultados de duas pesquisas realizadas em nível nacional e estadual.

Na pesquisa realizada em nível nacional (nos meses de fevereiro a novembro de 2006) pelo *Projeto Pró Conselho* intitulada “Os Bons Conselhos - Conhecendo a Realidade”³⁶, foram identificadas as seguintes características em relação aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente: *Pontos frágeis* - infraestrutura (espaço físico, computador, telefone, fax, apoio administrativo, outros); a capacitação e a falta de diagnóstico e de planejamento. Em relação a este último dado, 20% dos conselhos municipais contam com diagnóstico de suas localidades e só 23% produziram um plano de ação documentado. Estes diagnósticos que existem foram produzidos por iniciativa e autoria dos próprios conselhos, a partir de dados fornecidos pelos conselhos tutelares. “Vale destacar também o uso do Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência – SIPIA como fonte de dados, o que indica que onde o sistema está ativo, ele tem cumprido com esse que é um de seus principais papéis.” Apenas 17% dos conselhos municipais contam com procedimentos para monitoramento e avaliação dos resultados das políticas com foco na infância e adolescência, mais uma vez mostrando a dificuldade destes conselhos para atuar nas esferas estratégicas.

Em relação às dificuldades mais sentidas pelos conselheiros municipais, foram destacadas a falta de tempo; o desconhecimento sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente; a baixa frequência às reuniões; falta de apoio dos municípios às ações implementadas e propostas pelo CMDCA; atrasos ou conflitos com o poder público relacionados à liberação de recursos do Fundo para entidades e projetos.

Como medida para reduzir tais dificuldades, os respondentes da pesquisa sugeriram: capacitação (37%); implementação efetiva do Fundo; maior divulgação do ECA, do papel e das ações do CMDCA e CTs em prol da comunidade, assim como o comprometimento e conscientização da comunidade frente a questões relacionadas a crianças e adolescentes; melhoria de sua infraestrutura; melhoria da capacidade de gestão (28%) e maior

³⁶ Responderam à pesquisa 96% dos conselhos estaduais dos direitos (25); 71% dos conselhos tutelares (3.476) e 49% dos conselhos municipais dos direitos (2.474).

conhecimento preparo, transparência e disposição do poder público local para valorizar a área da criança e do adolescente e apoiar o CMDCA (30%).

Necessidades de aprimoramento de suas ações para captação de recursos para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e gestão desses recursos; planejamento e formulação de política de atendimento; diagnóstico da situação da criança e do adolescente no município e compreensão do orçamento municipal e sua vinculação com ações voltadas à defesa dos direitos da criança e do adolescente também foram questões identificadas nas demandas.

O relatório final da pesquisa realizada apresenta as seguintes conclusões: faltam conhecimentos aos conselheiros sobre suas atribuições; as funções nas quais os Conselhos julgam-se eficientes estão relacionadas a atividades operacionais, tais como o apoio aos CTs, no caso dos CMDCA e julgam-se ineficientes em funções estratégicas, e é nestas áreas que apontam a necessidade de apoio e capacitação para aprimorar sua atuação; faltam conhecimentos sobre a importância e os métodos de levantamento de informações para elaboração de um diagnóstico da situação em seu município, assim como sobre os meios para tornar esse diagnóstico um instrumento gerencial eficiente; reconhecem não estarem preparados para definir critérios de seleção de prioridades de ação e de aplicação dos recursos financeiros e para acompanhar os resultados produzidos.

Quando perguntados sobre dados que gostariam de fornecer espontaneamente sobre ações, apoios ou medidas que poderiam contribuir para fortalecer a atuação do conselho, segundo o relatório da pesquisa, foi bastante destacada a necessidade de capacitação, tanto dos conselheiros quanto dos demais atores da rede de atendimento a crianças e adolescentes.

Um segundo elemento que foi importante para a criação e a realização do Projeto de Capacitação foi a pesquisa (de abrangência estadual) realizada pelo Instituto Telemig Celular – ITC - entre os meses de julho e setembro de 2006 intitulada “Indicadores de Gestão dos Conselhos”. Os questionários que mediram os Indicadores de Gestão dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente foram enviados pelo ITC para 806 Conselhos Municipais existentes em Minas, destes 217 (27%) devolveram o material preenchido.

A seguir, destacamos alguns dados desta pesquisa: 14% dos 217 conselhos fazem plano de ação (com clareza das prioridades, dos objetivos, metas e estratégias de ação) e 43% informaram que fazem minimamente o plano de ação, tendo por base informações dispersas e fragmentadas; 30% conseguiram incluir o plano de ação no orçamento do município; 30% dos Conselhos Municipais nunca realizaram um diagnóstico da situação da infância e da adolescência; 41% avaliam que as políticas de atendimento aos direitos da criança e do

adolescente são desarticuladas; 35% nunca realizaram ações de esclarecimento e incentivo a destinações de pessoas físicas e jurídicas ao Fundo Municipal dos Direitos; 14% dos conselhos fazem um planejamento para a aplicação dos recursos dos Fundos; 47% não souberam informar sobre os procedimentos e critérios para liberação dos recursos do Fundo e o mesmo percentual não tem controle sobre o saldo da conta bancária.

Entre as recomendações do relatório da pesquisa, estão: aportar conhecimento técnico, através de seminários, artigos, etc. e verificar os municípios com baixo desempenho para desenvolver ação local de capacitação e/ou mobilização com apoio dos municípios de referência da mesma região.

As duas pesquisas (a nacional e a estadual) revelaram avanços em alguns aspectos, porém o que mais chama a atenção são as deficiências dos conselhos e conselheiros, principalmente no que tange à *produção de diagnóstico da realidade, elaboração de planos de ação e de aplicação dos recursos do Fundo; gestão do Fundo e incidência no orçamento público*.

Ambos os estudos são unânimes em sugerir investimento em formação, capacitação e assessoria aos conselhos e conselheiros, visando reafirmar a importância do papel do conselho como expressão da democracia participativa, propiciar a disseminação do conhecimento e estudo do ECA para melhor desempenho das atribuições dos conselheiros, como também, melhor compreensão sobre a formação e o financiamento da política pública e a gestão do FIA.

Foi então com base nas caracterizações, limites, demandas e análises identificadas na relação da SEDESE com os CMDCAs e nos resultados das duas pesquisas, que foi elaborado o projeto de capacitação. O projeto apresentou como objetivo geral “contribuir para o aperfeiçoamento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente nos municípios de Minas Gerais, para o estímulo à articulação entre os órgãos e as instâncias de proteção, defesa e controle da efetivação dos direitos da população infantojuvenil e de suas famílias e fortalecimento da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente, em atendimento ao estabelecido pela Lei 8.069/90”. *Não constituirá objeto da nossa avaliação a capacitação oferecida aos conselheiros tutelares.*

Constituem objetivos específicos do projeto: *capacitar* os Conselheiros Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado de Minas Gerais³⁷ para avaliarem se a lei

³⁷ Foram previstas e executadas 14 Capacitações em 12 regiões de Minas Gerais, a saber (por ordem de realização): Governador Valadares, Montes Claros, Unai, Curvelo, Passos, Almenara, Juiz de Fora (duas capacitações), Timóteo, Uberlândia, Varginha, Poços de Calda e Belo Horizonte (duas capacitações).

de criação e o Regimento Interno dos Conselhos Municipais no Estado de Minas Gerais estão em conformidade com os parâmetros estabelecidos nas Resoluções Nº: 105/2005; 106/2006 e 116/2006 do CONANDA; se a execução das atribuições de conselheiro está em conformidade com as Diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente e as Resoluções Nº: 105/2005; 106/2006 e 116/2006 do CONANDA; se o Diagnóstico, o Registro de Entidades e Inscrição de Programas, o Plano de Ação, as Propostas para os Planos e Programas do Executivo, as Leis Orçamentárias, o FIA, o Plano de Aplicação e a Execução Orçamentária estão em conformidade com as Diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente e das Resoluções Nº: 105/2005; 106/2006 e 116/2006 do CONANDA.

É visando à capacitação em relação a esses temas que foram estruturados os conteúdos programáticos para o desenvolvimento do *Curso de Capacitação para Conselheiros Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e Tutelares - Estratégia de Fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente* – reiterando que nosso foco será a capacitação dos conselheiros dos CMDCA's.

Registramos que as referências aos conteúdos que compõem as aulas ministradas na capacitação serão retomadas no **item 3.4**, onde procederemos à análise dos mesmos. A execução da capacitação contou com dinâmicas de grupos, pequenos vídeos motivadores, debates, aulas expositivas com auxílio de *data show*, trabalhos e estudos orientados em pequenos grupos, textos, simulações de vivências práticas como recursos metodológicos utilizados para apresentação e discussão dos conteúdos dessas unidades.³⁸ Apresentamos acima o projeto que procederemos à avaliação do seu impacto a partir da análise da política deliberada pelos conselhos participantes desta que foram selecionados e por meio do questionário aplicado aos conselheiros participantes da capacitação e membros desses conselhos.

O objetivo geral de nossa dissertação de mestrado é verificar se o projeto executado pela Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social de Minas Gerais - SEDESE-MG e Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais – FDDCA-MG

³⁸ O Projeto previu um termo de compromisso entre a Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais – FDDCA-MG e os conselheiros capacitados como condicionantes para estes receberem o certificado de participação (40h) no Curso de Capacitação. Os conselheiros deveriam enviar, ao término do Curso, um questionário respondido sobre os conselhos em que atuavam (estrutura, organização, funcionamento, legislação, etc.). Em seguida, teriam o prazo de 90 (noventa) dias para reproduzirem a capacitação numa versão de pelo menos 24h para outros conselheiros e instituições do município (escola, entidades, etc.). Essa capacitação seria realizada pelos CMDCA/CT. Após 120 dias (logo após esta capacitação), o questionário seria novamente aplicado, para que fossem avaliadas as mudanças entre o primeiro e o segundo (ou seja, os impactos da capacitação na dinâmica do conselho).

conseguiu capacitar os conselheiros para a discussão e deliberação das políticas públicas de atendimento à Criança e ao Adolescente nos CMDCA's dos municípios da Zona da Mata Mineira.

Como objetivos específicos definimos: Verificar o que a *Capacitação* trouxe de positivo para as intervenções dos conselheiros no âmbito dos Conselhos de Direitos; Constatar os avanços, retrocessos, dificuldades e desafios explicitados pelos Conselheiros envolvidos na pesquisa no que tange à gestão da política; constatar se o curso impulsionou os municípios a elaborar o Diagnóstico, o Registro de Entidades e Inscrição de Programas e o Plano de Ação nos CMDCA's; contribuir com a FDDCA-MG/SEDESE e CMDCA's da Zona da Mata na avaliação de seus planejamentos e proposições de projetos de capacitação; verificar se os Conselheiros Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente conseguem avaliar se a lei de criação e o Regimento Interno dos CMDCA's estão em conformidade com os parâmetros estabelecidos nas Resoluções do CONANDA.

Será objeto da nossa investigação a avaliação das duas capacitações realizadas em Juiz de Fora que teve como referência os CMDCA's dos municípios da Zona da Mata mineira em dezembro de 2008 e fevereiro de 2009.

Estas duas capacitações contaram com as presenças de 92 (noventa e dois) Conselheiros Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente de 59 (cinquenta e nove) municípios³⁹ e, portanto, de 59 (cinquenta e nove) CMDCA's da Zona da Mata Mineira. Este é o universo que as capacitações do projeto acima referido conseguiram atingir na região.

Operamos um recorte no público capacitado, bem como no território a ser pesquisado. Focamos os CMDCA's e os conselheiros na Zona da Mata mineira e estabelecemos os seguintes critérios para decidirmos quais os municípios e conselheiros a serem pesquisados: primeiramente, aqueles municípios/CMDCA's com maior número de conselheiros presentes à capacitação e que estes ainda estivessem atuantes no conselho. Um segundo critério, conseguir garantir certo equilíbrio entre o número de representante da Sociedade Civil e Representante do Governo. Outro critério colocado foi o porte do município, ou seja, número de habitantes.

³⁹ Alagoa, Amparo da Serra, Andrelândia, Arantina, Argirita, Bicas, Chácara, Coimbra, Descoberto, Ewbank da Câmara, Guarará, Guioval, Jequeri, Juiz de Fora, Lima Duarte, Maripá de Minas, Matias Barbosa, Mercês, Olaria, Pedro Teixeira, Piedade de Ponte Nova, Piraúba, Rio Preto, Rodeiro, Santos Dumont, São João Nepomuceno, Serranos, Silveirânia, Tabuleiro, Ubá, Urucânia e Viçosa, Alto Caparão, Antônio Prado de Minas, Caparão, Carangola, Caratinga, Chalé, Dom Cavati, Durandé, Ervália, Espera Feliz, Eugenópolis, Imbé de Minas, Lajinha, Laranjal, Luisburgo, Manhumirim, Martins Soares, Miradouro, Muriaé, Palma, Pedra Dourada, Piedade de Caratinga, Pirapetinga, Recreio, Rosário da Limeira, Santana do Manhuaçu, Santana do Manhuaçu, Simonésia.

Identificados os municípios/CMDCAs que atendiam a estes critérios, procedemos a contatos telefônicos para saber do interesse e disponibilidade da mesa diretora do CMDCA em colaborar com a pesquisa. Foi assim que decidimos os municípios que seriam pesquisados. Juiz de Fora era o município de maior porte e com maior número de conselheiros na capacitação, mas foi preterido, pois, o autor dessa dissertação estava conselheiro do mesmo desde 2003 e ocupava, inclusive, a presidência do CMDCA naquele momento. Muriaé, o segundo município de maior porte na região, não foi escolhido pelo fato de os dois conselheiros que representaram o município na capacitação não participarem mais do conselho.

Ubá e Viçosa que são cidades pólos e, quanto ao contingente populacional, ocupando o terceiro e quarto lugar respectivamente quanto a esse critério, contavam com apenas um dos dois conselheiros que representaram estes municípios na capacitação atuando nos conselhos naquele momento. Isso sinaliza que os municípios escolhidos possuem população abaixo de 30 mil habitantes segundo IBGE (2010).

Entre os seis conselhos selecionados para a pesquisa, temos três municípios com população entre 2,5 e 7 mil habitantes. Outros dois com população entre 12 e 15 mil habitantes. E um município com população entre 25 e 30 mil habitantes. Com relação ao número de conselheiros que representavam os 6 conselhos, são ao total 13, sendo oito (61,54%) conselheiros representando o campo governo e cinco (38,46%) representando o campo sociedade civil.

Foram elaborados dois instrumentos de coleta de dados para procedermos à avaliação do impacto da capacitação dos conselheiros. Um instrumento (questionário) foi elaborado para levantarmos informações sobre o impacto da capacitação no conselho. Os dados foram coletados através de uma entrevista dirigida a partir do instrumento com os membros da mesa diretora dos conselhos. Estas entrevistas foram pré-agendadas por telefone e, posteriormente, o pesquisador/entrevistador foi a cada município coletar os dados deste conselhos. Para os conselheiros pesquisados, por terem participado da capacitação avaliada, foi enviado um questionário (instrumento de avaliação) com 19 questões, predominantemente discursivas, para serem respondidas pelos conselheiros, com objetivo de avaliarmos o impacto da capacitação no conselho na perspectiva do conselheiro.

Adotaremos a codificação dos conselhos municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente com as letras do alfabeto de A até F para garantirmos o anonimato destes. Nessa mesma perspectiva de garantia do anonimato, referenciaremos os conselheiros como Representantes da Sociedade Civil (RSC) e Representantes do Governo (RG). Para

identificarmos as falas dos conselheiros, garantindo o anonimato dos mesmos, os 11 conselheiros serão referenciados pelas letras do alfabeto de G até Q, pois as seis primeiras letras passaram a identificar os conselhos.

O questionário aplicado aos conselhos se propôs a recolher informações de natureza qualitativa e quantitativa. Em relação ao questionário aplicado aos conselheiros que estiveram presentes à *capacitação*, predominou a natureza qualitativa. Portanto, a metodologia e a perspectiva que norteiam, conseqüentemente, a tabulação e análise dos dados nos dois questionários serão de natureza qualitativa e quantitativa. Na fase de tabulação e análise dos dados e informações recolhidas, adotaremos, em certa medida, a utilização de percentuais que servirão para indicar a significação e comparação dos dados obtidos nos questionários. Situação que demandou ajustarmos os percentuais para mais ou para menos, minimamente⁴⁰, para obtermos números redondos. Isso ocorreu nas categorizações e comparações entre os conselhos e entre os conselheiros pesquisados.

3.2.1. Analisando o impacto da capacitação a partir dos conselhos

Inicialmente, desenharemos o perfil do grupo de conselheiros que participaram das entrevistas atinentes à avaliação do impacto da capacitação a partir da Política de Atendimento à criança e ao adolescente deliberada pelos CMDCA's com relação às categorias *de gênero, de escolaridade, do segmento de sociedade que estão representando no conselho, tempo de representação no conselho, de idade, de inserção no mercado de trabalho, de militância política e de outras militâncias*. Com relação ao gênero, registrarmos que, dos seis conselhos, a presidência era ocupada em sua maioria por mulheres, perfazendo um total de cinco (83,34%) conselhos (A, B, C, D, F). E apenas um (16,66%) conselho (E) presidido por homem.

Quanto ao *segmento de sociedade que estavam representando no conselho*, quatro (66,66%) eram conselheiros governamentais (RG – A, B, D, F) e 2 (33,34%) da sociedade civil (RSC – C, E). Com relação à escolaridade, dentre os seis presidentes, havia quatro (66,66%) com graduação (A – História; D – Letras; E – Teologia; F – Serviço Social) e dois (33,34%) com ensino médio (B e C). Na categoria atuação profissional dos conselheiros, encontramos no grupo entrevistado três (50%) conselheiros na área da educação (A, B, D), um (16,66%) na área religiosa (E), um (16,66%) na área de contabilidade (C) e, por último,

⁴⁰ Um décimo ou, até menos do que isso em alguns casos, para mais ou para menos foram os arredondamentos.

um (16,66%) na área de assistência social. No item *tempo de representação no conselho*, registramos quatro (66,66%) conselheiros com até três anos de permanência no conselho (RG – B, D e F; RSC – E). Com mais de três anos, encontramos dois (33,34%) conselheiros (RG – A e RSC – C). Quanto à idade, estão situados na faixa etária dos 30 aos 60 anos (A – 56; B – 60; C – 41; D – 35; E – 52; F – 30 anos).

Na questão “*militância política com filiação partidária*”, três (50%) presidentes (RG – A e F; RSC – C) se identificaram, mas só dois revelaram o partido (RG: A; RSC: C). Os outros três (50%) responderam negativamente a esta questão (RG – B e D; RSC – E). Foram indagados sobre *outras militâncias* e três (50%) conselheiros informaram exercerem atividades pastorais (RSC – C e E; RG – F) e três (50%) sem *outras militâncias* (RG – A, B e D). Observemos que, com relação à militância política preponderantemente, os governamentais foram maioria. Ao passo que sobre outras militâncias prevaleceu os representantes da sociedade civil.

Estabelecer o perfil do grupo que ocupa a direção dos conselhos pesquisados é fundamental para percebermos as diversas e possíveis variáveis determinantes e intervenientes nos resultados planejados e esperados a partir da capacitação que estamos avaliando. Constata-se, no perfil desenhado, a reprodução da sociedade – em escala reduzida – no que tange a sua heterogeneidade, diversidade, pluralidade de categorias sociais, econômicas, políticas e profissionais.

Os representantes governamentais estão em maioria (66,66%). Fato que amplia os desafios postos para a sociedade civil no papel de tencionar com o Estado para que suas demandas sejam aceitas e contempladas. Essa talvez seja uma das maiores interferências nos impactos esperados pela capacitação em avaliação, pois, pelos objetivos gerais e específicos da mesma, o CMDCA teria que conseguir exercer poder de discussão, deliberação e indução sobre o executivo para acatar as resoluções do mesmo e, assim, efetivar políticas públicas e serviços atinentes à área da criança e do adolescente no município. Vejamos, a partir dos dados recolhidos nos conselhos e com os conselheiros, o contexto e as condições em que se encontra essa área nos municípios e até que ponto a capacitação de conselheiros conseguiu impactá-la.

Com relação ao *histórico do conselho*, duas (33,34%) respostas (B, C) indicaram que *o conselho sempre funcionou regularmente, sem descontinuidade*. Mas, para a informação de que *o conselho teve períodos de descontinuidade, vivendo momentos de atuação efetiva e momentos em que suas atividades foram interrompidas*, encontramos quatro (66,66%) respostas (A, D, E, F). Vejamos que preponderaram os momentos de descontinuidade no

funcionamento dos conselhos. O que conseqüentemente tem ressonâncias na continuidade e efetividade da política, sem falar no enfraquecimento do papel primordial do conselho que é o de controle social frente ao poder público. Os dados da pesquisa “Conhecendo a Realidade” (SEDH/CONANDA – CEATS/FIA, 2007:30) apontam um contexto nacional bem melhor que o nosso, quando temos “49% dos Conselhos funcionando regularmente, e 47% ou tiveram períodos de interrupção das atividades ou nunca desenvolveram ação efetiva no município”.

A respeito da vigência do mandato da gestão do conselho, encontramos quatro (66,66%) conselhos com previsão de término de mandatos para o ano de 2011 (A – 4/11; C e F – 3/11; D – 9/11) e duas (33,34%) indicações para 2010 (B – 11/10; E – 7/10). Constata-se, a partir das informações, que um dos conselhos estava na ilegalidade fazia três meses uma vez que a pesquisa fora realizada em outubro de 2010.

Referente à *composição e perfil da gestão dos conselhos*, constatamos que, com relação à condição de composição do CMDCA, quatro (66,66%) municípios (A, C, E, F) possuíam dez conselheiros na titularidade e outros dois (33,34%) municípios (B, D) com seis conselheiros nessa condição. Isso significa que são conselhos que possuem na lei 20 e 12 vagas previstas, respectivamente, para a composição do conselho, considerando que os suplentes são em números simétricos aos titulares.

Dos conselheiros titulares identificados anteriormente, que somam 52 conselheiros (100%), encontramos 18 (34,61%) que já haviam participado de gestões anteriores nos CMDCA. Esta situação ocorreu em cinco dos seis conselhos pesquisados (A – 6, C – 5, D – 2, E – 1, F – 4 conselheiros)⁴¹. O percentual de conselheiros de primeiro mandato é de 65,39% (34 conselheiros). Esse quadro é altamente impactante na dinâmica de operacionalização do CMDCA, bem como também nos resultados esperados pela capacitação em avaliação, pois esse contexto revela um grande número de conselheiros inexperientes e, portanto, com limitações para entender, debater e deliberar a política de atendimento à criança e ao adolescente. Isso pode fazer mais sentido ainda se observarmos que apenas 25% (13) desse quadro de conselheiros (52) – e estamos considerando apenas os titulares, se levarmos em conta os suplentes o percentual cai para 12,5% – passaram pela capacitação. O que significa percebermos que, para estes conselheiros “capacitados”, o desafio é muito grande, pois estarão diante de um imenso grupo de pares que não verão o menor sentido no que os “capacitados” proporão ao debate.

⁴¹ Segundo a pesquisa “Conhecendo a Realidade” (SEDH/CONANDA – CEATS/FIA, 2007:33), “há 10 conselheiros titulares por Conselho, em média. Essa tendência foi revelada pelo grupo de conselhos por nós pesquisados. E 65% dos membros ocupam o cargo pela primeira vez.” Esse percentual também coincide com o encontrado por nossa pesquisa.

Ao considerarmos o **nível de escolaridade dos conselheiros titulares** informados por cada CMDCA, encontramos com *nível de escolaridade superior completo ou mais* 29 (55,77%) conselheiros [A – 8 (Pedagogia – 2; Enfermagem – 1; Serviço Social – 1; História – 1; Administração de empresas – 1; Ciências Contábeis – 1; Educação Física – 1); B – 3 (Pedagogia – 2; Letras – 1); C – 3 (Pedagogia – 1; Serviço Social – 1; Administração Pública – 1); D – 4 (Pedagogia – 1; Enfermagem – 1; Letras – 1; Superior completo sem informação do curso – 1); E – 6 (Pedagogia – 1; Psicologia – 1; Ciências Contábeis – 1; Engenharia – 1; Letras – 1; Teologia – 1); F – 5 (Pedagogia – 1; Enfermagem – 2; Serviço Social – 1; Direito – 1)].

Se observarmos os números por conselho, só um deles possui menos de 50% de conselheiros titulares com nível superior de escolaridade: o conselho (C) com três em dez titulares. Se somarmos o índice *superior incompleto* [dois (3,85%) (C – um (Serviço Social); D – um (Serviço Social))], teremos um total de 31 (59,62%) conselheiros em situação de graduação, o que, teoricamente, poderia representar um fator facilitador para aprendizagem na operacionalização do conselho e dos conteúdos de capacitações e de compreensão das legislações atinentes ao campo conselhos e área da criança e do adolescente. Esta informação poderia fazer um *contraponto* ao elevado percentual de *conselheiros de primeiro mandato*, que apresentamos acima. O percentual aqui encontrado é um pouco melhor que o registrado pela pesquisa “Conhecendo a Realidade” (SEDH/CONANDA – CEATS/FIA, 2007:35) que é de 52% . Mas este percentual não é indicador de um bom perfil de conselho. Deve-se ter o cuidado de que este nível de escolaridade não seja o critério para ingressar no conselho, e sim, o da experiência participativa e orgânica na comunidade, sob pena de composição de um conselho elitista.

O terceiro grupo por nível de escolaridade ficou com *ensino médio completo*, que contabilizou 13 (25%) conselheiros (A – 2; B – 3; C – 4; D – 1; E – 2; F – 1). O conselho que ficou com menos de 50% dos conselheiros titulares no *nível superior* possuía uma situação de destaque com relação aos outros conselhos nesse terceiro grupo, ficando com quatro conselheiros (C – 4) em *ensino médio* dos dez titulares. Encontramos ainda cinco (9,61%) conselheiros (E – 2; F – 3) com *ensino fundamental completo*. Outros dois (3,85%) conselheiros (C – 1; F – 1) com *ensino fundamental incompleto ou menos*.

Por último, registramos um (1,92%) conselheiro na condição de *sem dados para responder* sobre sua escolaridade (C – 1). Não contemplamos em nosso instrumento de avaliação levantamento de quantos conselheiros RSC e RG possuíam qual nível de escolaridade, qual formação profissional e qual situação de trabalho. Da parte do governo,

sabemos que o representante é também funcionário público, então poderíamos afirmar qual seria sua situação ocupacional. Mas os RSC não são necessariamente funcionários das instituições que representam, o que nos impossibilita afirmar qual é a condição de trabalho destes.

Considerando a **área de atuação dos conselheiros que representam o poder público no CMDCA**, encontramos representações dos seguintes setores governamentais: *educação* e *Assistência Social* nos seis (100%) conselhos/municípios pesquisados (A, B, C, D, E, F). *Saúde* apareceu como o segundo setor governamental mais presente nos conselhos, contabilizando cinco (83,34%) dos municípios (A, B, C, D, F). *Fazenda/Finanças* apareceram em terceiro com presenças em dois (33,34%) conselhos (C, E). Os demais setores, *Cultura/Lazer* (A), *Esportes* (A), *Planejamento/Administração* (C), *Administração* (F), *Agricultura* (E), apareceram apenas em um (16,66%) dos conselhos pesquisados⁴².

Quando levamos em conta a **área de atuação dos conselheiros que representavam a sociedade civil no CMDCA**, considerando os tipos de instituições representadas, encontramos esta configuração: *Organizações Não Governamentais – ONGs, movimento ou entidade social, não vinculada a entidades religiosas, que atua na defesa de direitos e/ou no atendimento direto de crianças e adolescentes* em cinco (83,34%) conselhos (A, B, C, D, E). No tipo de instituição *ONGs, movimento ou entidade social vinculada a entidades religiosas, que atua na defesa de direitos e/ou no atendimento direto de crianças e adolescentes*, encontramos quatro (66,66%) conselhos (G, D, E, F) nessa conformação de instituições. Na modalidade *Associações de moradores*, encontramos dois (33,34%) conselhos (A, B). Outro tipo que apareceu foi *Empresas privadas ou Fundações e Institutos de empresas privadas que apóiam ações na área da criança e adolescente* em um (16,66%) conselho (A). Por último, encontramos *Associações, organizações ou grupos de jovens* na composição de um (16,66%) conselho (B).

Os conselhos são considerados *novos institutos de cidadania*, portanto fazem parte da história recente da democracia brasileira. Democracia esta que deve necessariamente

⁴² Segundo a pesquisa 'Conhecendo a Realidade' (SEDH/CONANDA – CEATS/FIA, 2007:41), os conselheiros que representam o poder público são provenientes, em sua maioria, de três áreas: educação, assistência social e saúde. Os Conselhos da amostra contam, respectivamente, com 97%, 93% e 88% de representantes destas áreas. A quarta área mais citada é Planejamento / Administração, com 36%, seguida por Fazenda / Finanças (34%). Causa estranhamento a baixa representatividade das áreas de Esporte e Cultura, sabidamente influentes e importantes na vida de crianças e jovens – ambas têm participação correspondente a apenas 22% dos Conselhos (...).

Outro dado relevante é a pouca representação de segmentos como Habitação, Trabalho, Assuntos Jurídicos / Direitos Humanos / Cidadania, Desenvolvimento Econômico / Agricultura / Turismo, os quais poderiam oferecer visões diversificadas ao Conselho e ajudar na formulação de propostas de ação mais abrangentes e integradas. Os conselhos da Zona da Mata reproduzem bem o reflexo da situação dos conselhos pelo país.

comportar o contraditório, a complexidade, a pluralidade, a diversidade, a heterogeneidade, as divergências de perspectivas políticas e ideológicas e possibilitar o debate de ideias programáticas. Os conselhos em sua composição reproduzem esses reflexos da sociedade, tanto no campo do governamental – os diferentes setores –, quanto no campo da sociedade civil – os diferentes tipos de instituições. O Estatuto da Criança e do Adolescente determina que o CMDCA tenha composição paritária entre Estado e Sociedade Civil na perspectiva de garantir o debate no cumprimento da função precípua deste órgão que é *deliberar, formular e controlar a política da criança e do adolescente em todos os níveis*.

São vários os interesses que levam as entidades a disputarem espaço nos conselhos, bem como da própria concepção do que seja participar na formulação das políticas. Para os representantes da sociedade civil, principalmente das entidades de execução ou prestação de serviços, estarem nos conselhos representa oportunidade “de conseguir mais recursos para suas entidades e não uma forma de construir coletivamente o que seria o interesse público em cada área específica” (Tatagiba, 2002:58). Toda essa dinâmica de disputa por recursos ínfimos e distorções na concepção e desempenho dos papéis dentro do conselho torna o campo da sociedade civil heterogêneo e altamente fragmentado.

O campo Estatal, embora com outras configurações, não escapa a esta heterogeneidade na sua composição. Encontram-se, nesse campo, representantes com “distintos interesses, com distintas visões do papel dos conselhos, muitas vezes com posturas altamente abertas à participação da sociedade civil, mesmo quando o enfoque adotado pelo governo pode ser o de resistência a essa participação” (ibidem).

Podemos constatar que cada categoria tem seus interesses e valores que não são apenas distintos, mas, por vezes, antagônicos. A pluralidade reflete também nas clivagens internas de cada segmento. Esta pluralidade não é obstáculo na composição do conselho, mas é um elemento que responde pela natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos. Ela é perfeitamente compatível com a deliberação e não é necessário rebaixá-la para que a deliberação seja eficiente. Este contexto possui mecanismos que permitem um segmento social, mesmo em desvantagem, sustentar sua posição frente à deliberação. A composição entre os atores sociais, que não representa o resultado necessário do conjunto das articulações estabelecidas no interior dos conselhos, faz com que o princípio da paridade tenda a se traduzir em vantagens para o governo, por conta das características de nossa cultura política.

Ao verificarmos *qual foi o processo de escolha dos representantes da sociedade civil que integravam aquele CMDCA*, obtivemos as seguintes informações: dois (33,34%)

conselhos (B, D) realizaram processo por *Escolha indireta, feita exclusivamente por representantes das entidades da sociedade civil do município que atuam na área da criança e do adolescente*. Outros dois (33,34%) conselhos (C, E) realizaram eleições por *Escolha indireta, feita por entidades da sociedade civil ligadas à área da criança e do adolescente e por outro(s) segmento(s) da sociedade civil (entidades de classe, universidades, associações comerciais entres outros)*. Por *Eleição direta, aberta a todos os membros das entidades da sociedade civil do município, que atuam na área da criança e do adolescente*, encontramos um (16,66%) conselho (F). Encontramos também um (16,66%) conselho (A) em que o processo foi por *Escolha indireta, realizada por entidades da sociedade civil e por representantes do setor governamental*.

Os dados atinentes ao processo de escolha dos representantes da sociedade civil para a composição do CMDCA apresentados acima revelam que predominam os procedimentos reconhecidos e legitimados pelo ECA e Resoluções do CONANDA nestes processos, quando encontramos cinco (83,34%) conselhos (B, C, D, E e F) se balizando por estes princípios orientadores. Embora em escala menor, mas não com menor potencial, encontramos um (34,66%) conselho (A) que não levou em conta os princípios e critérios necessários ao processo de escolha da sociedade civil. A paridade como princípio a ser observado na composição do CMDCA foi esquecida quando se permitiu que representantes governamentais participassem da escolha dos membros da sociedade civil para a formação do conselho. Essa é uma situação visível, mas há aquelas que são camufladas.

Se levarmos em conta a formação profissional dos conselheiros, que chega a 59,62%, como verificamos anteriormente, e considerarmos que estes residem em municípios pequenos com precariedade na oferta de empregos e que, comumente, a única fonte empregadora nesses locais é o poder público, provavelmente os conselheiros representantes da sociedade civil são pessoas comprometidas com o governo por conta dessa condição de vínculo empregatício. Ressaltamos que esta maioria que segue *processo de escolha indireto* não está isenta dos riscos de ingerência do poder público nestes procedimentos, considerando as configurações socioeconômicas dos municípios como as que constatamos acima.

Nesse sentido, mesmo que os CMDCA's em sua maioria procedam à realização dos processos de escolha dos representantes da sociedade civil, observando os princípios jurídicos legais até então reconhecidos pelos órgãos atinentes a esta área, não evitarão a possibilidade de ocorrer o rebaixamento e o enfraquecimento do campo da sociedade civil, prejudicando o princípio jurídico da paridade que deveria existir entre esta e o Estado na composição do conselho. Tatagiba (2002), como visto no item 2.2, discutindo este tema, afirma que, mesmo

quando há igualdade numérica entre sociedade civil e governo, esta não seria suficiente para garantir equilíbrio nos processos decisórios.

São muitas as variáveis que desequilibram uma relação mais simétrica entre Estado e sociedade civil. Via de regra, os conselheiros (tanto governamentais como os não governamentais) não estão preparados para liderar com a pluralidade. Outra questão recorrente é relação conselheiro-entidade. Muitos conselheiros são representantes de si mesmo. Não há trocas entre o representante e o representado. Esta situação está na contramão da perspectiva participativa e representativa para as quais os conselhos foram concebidos. Outra questão desafiadora nessa relação paritária na composição do conselho é qualificação dos conselheiros. Comumente os representantes do governo são mais capacitados que os representantes da sociedade civil. Esta é uma das várias situações que corroboram com a afirmação de Tatagiba (2002) de que paridade entre Sociedade Civil e Estado é algo para além da simetria numérica entre estas.

Sobre **infraestrutura** dos CMDCA's, encontramos cinco (83,34%) conselhos (A, C, D, E, F) que *possuíam espaço físico para atuar, ainda que não exclusivo*. Apenas um (16,66%) conselho (B) respondeu negativamente. Dos que afirmaram possuir espaço físico, quatro (66,66%) conselhos (A, D, E, F) informaram que o mesmo era cedido, enquanto um (16,34) afirmou que o espaço do conselho (C) era locado.

Quando foram indagados se *o espaço físico que possuíam era adequado para os trabalhos do conselho*, quatro (66,66%) municípios (A, C, D, F) responderam que era *em parte*. Alguns apresentaram justificativas, a saber: A – “não tem sala própria”. C – “só temos sala de reuniões. Falta sala para secretária executiva, computadores. Falta espaço para arquivo, etc.”. D – “por não ter cede própria”; F – “por não ser exclusivo”. Um (16,66%) conselho (E) respondeu que o espaço era *adequado*. Mas depois respondeu contraditoriamente que este não está disponível integral e permanentemente, apenas “parcialmente, só quando solicitado”. Só um (16,66%) conselho (B) respondeu que o espaço não era adequado – o mesmo que informou não possuir infraestrutura anteriormente.

Este contexto dos CMDCA's produz uma realidade de não *disponibilidade em tempo integral e permanente do espaço físico*. Isso foi afirmado por cinco (83,34%) conselhos (A, B, C, D, E). Alguns justificaram a resposta: A e D – “não é própria”. C – “espaço compartilhado com conselho tutelar”. Apenas um (16,66%) conselho (F) afirmou contar com o espaço físico integral e permanentemente – “toda vez que precisamos, podemos contar”. Importante ressaltarmos que, embora não seja *em tempo integral e permanente*, 83,34% dos conselhos contam com *espaço físico* para funcionamento. A não solução definitiva dessa dimensão de

funcionamento dos conselhos pode ser indicativo da baixa relevância destes para o poder Executivo, uma vez que é dele o papel de manutenção do CMDCA.

Ao indagarmos *se o CMDCA contava com pessoal de apoio* (*auxiliar administrativo, secretária, apoio técnico, entre outros*), sendo ressaltado que não considerassem os conselheiros, mesmo que estes desempenhassem estas funções como apoio, encontramos cinco (83,34%) dos conselhos (A, B, C, D, E) que não contam com este apoio. Apenas um (16,66%) dos conselhos (F) respondeu que *conta com pessoal cedido ou mantido pelo poder público*.

Comparando os dados que encontramos com os da pesquisa nacional “Os Bons Conselhos – Pesquisa ‘Conhecendo a Realidade’” (SEDH/CONANDA – CEATS/FIA, 2007:59) para *pessoal de apoio*, percebemos que os conselhos da Zona da Mata se encontram em situação precária com relação à média nacional: “A disponibilidade de pessoal de apoio para o Conselho é fato em 54% dos respondentes. Dentre esses, 91% são cedidos pelo poder público (...). 12% dos Conselhos que dispõem de pessoal de apoio contam com voluntários”.

Encontramos aqui situação de desrespeito à legislação por parte do poder Executivo, pois, conforme determina a Resolução Nº 105, art. 4º do CONANDA,⁴³ cabe a esta instância garantir as condições de infraestrutura necessária ao adequado e ininterrupto funcionamento do conselho. Não atender plenamente a estas condições pode representar estratégia de rebaixamento da autonomia e do poder deliberativo do conselho. Mas, dependendo do contexto, atender plenamente a estas condições pode representar também a mesma coisa. Camurça (1994) apresenta o exemplo do CEDCA/RJ, que foi transferido para o Palácio do Governo, com três secretárias, carro, fax, telefone, reuniões no salão verde com garçons, cafezinho e toda mordomia. Isso levou à imobilização e ao receio dos conselheiros não governamentais de se ter confrontos mais abertos com o Governo.

Atender às condições de funcionamento dos conselhos não desencadeará necessariamente as relações descritas acima. “Talvez essas ambigüidades sejam resultantes da própria indefinição quanto à posição ocupada pelos conselhos no conjunto do sistema político” (Tatagiba, 2002: 85). Alguns defendem que os conselhos devam funcionar com *status* de secretaria e com todo o suporte que uma possui. Outros já pensam diferente, alegando que, nessas condições,

⁴³ Art.4º. Cabe à administração pública, no nível correspondente, fornecer recursos humanos e estrutura técnica, administrativa e institucional necessários ao adequado e ininterrupto funcionamento do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, devendo para tanto instituir dotação orçamentária específica sem ônus para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA, Resolução Nº 105 de 15 de Julho de 2005).

significaria bloquear o potencial crítico e democrático dos conselhos, defendendo que estes, embora financiados por recursos públicos, não são governo, nem sociedade civil, mas espaços públicos de cooperação para formulação das políticas. A questão da autonomia dos conselhos está, portanto, diretamente vinculada ao debate sobre o financiamento dessas experiências, através da garantia do repasse regular e permanente de recursos (Tatagiba, 2002: 85 – 86).

Os estudos⁴⁴ objetivando compreender a dinâmica de funcionamento do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA/RJ) revelaram alguns nós presentes nas relações governamentais e não governamentais dentro desses órgãos. Outros estudos apontam que, na instância municipal, essa relação tem sido ainda bem mais difícil. Os conselhos estão carentes de infraestrutura, recursos humanos, estão privados das condições mínimas de funcionamento. Até certa medida, estão nas mesmas condições que o próprio município, que carece dos mesmos recursos para viabilizar as políticas da municipalidade. Em outros municípios, os conselhos são mantidos nesse nível de carência como forma do executivo “manter sob seu controle os conselhos e as entidades não-governamentais” (Tatagiba, 2002: 87).

Podemos concluir que, num contexto com “essas características, o diálogo, como forma de resolução privilegiada dos conflitos envolvidos na equação pluralidade / deliberação, tem encontrado muitos limites para se efetivar como prática concreta nos conselhos” (ibidem). Deixar os conselhos morrendo por inanição e o esvaziamento destes são algumas das estratégias de convencimento do campo da sociedade civil, por parte do governo, quando este não consegue um conselho aliado ou hegemonia dentro deste. “Ao lado destas, também se destacaram, como estratégia de desarmamento dos conflitos, as tentativas de cooptação e manipulação” (ibidem).

Diante dessas estratégias e do fato de que são muitos os conselheiros e conselhos que cedem a elas, o conselho não pode ser visto como único espaço de representação da sociedade civil e dos movimentos na consolidação da democracia através da cogestão das políticas públicas. Mas, apesar de tudo, é um espaço novo e em construção.

A relação entre a sociedade civil e o Estado nos conselhos ocorre num contexto ainda permeado pelas referências autoritárias. Os governos ainda detêm enorme controle sobre os conselhos, gerando “muitas dúvidas acerca das reais condições de estes virem a exercer sua

⁴⁴ São os estudos sobre os Conselhos Nacionais de Assistência, de Saúde e de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente que Luciana Tatagiba tomou como base para construção de seu trabalho a respeito dos Conselhos Gestores e a Democratização das políticas Públicas no Brasil. A autora tomou como referências, dentre outros autores, também estes: CAMURÇA, M. *Conselho Estadual de defesa da criança e do adolescente/RJ*. Rio de Janeiro: Fundação Fé e Alegria, 1994 (“Projeto se essa rua fosse minha”); RAICHELIS, R. *Esfera pública e Conselhos da Assistência Social, caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

vocação deliberativa, que costuma depender da importância que o projeto político do governo, em cada caso específico, confere ao princípio da participação social” (Tatagiba, 2002: 88).

Não podemos perder de vista que, na contratendência dos governos nos diversos níveis da federação, estão estes novos institutos de cidadania, os conselhos, que trazem como proposta, projeto e paradigma, superar a cultura autoritária, coronelista, clientelista, corporativista e serem efetivamente espaços democráticos e democratizantes, no sentido da construção de uma nova cultura política. Quanto mais transparentes, públicas e éticas forem as ações dos conselhos mais próximos desta nova cultura estaremos.

Fato é que só pela participação nos conselhos e em outros espaços que temos condições de questionar e alterar a velha tradição política. Só por meio da ampliação dos espaços e estratégias de participação que conquistaremos condições de exigir transparência, publicidade das ações do Estado e tencionar para que este apresente à sociedade em geral quais são os critérios estabelecidos como estratégias de sua governança.

No item *organização e funcionamento do CMDCA*, indagamos sobre a *periodicidade que aconteciam as reuniões do conselho*. Encontramos três (50%) conselhos (C, E, F) que informaram reunirem-se *mensalmente*. *Bimestralmente* encontramos um (16,66%) conselho (D). E *não há periodicidade definida* para se reunirem em dois (33,34%) conselhos (A, B).

Ao visualizarmos o desenho possível a partir dos dados revelados acima, podemos afirmar que a situação dos CMDCAs pesquisados não é das piores, pois, se somarmos os que se reúnem mensalmente aos que fazem isso bimestralmente, temos quatro (66,66%) conselhos (C, E, F e D) que possuem uma regularidade de reuniões, contra dois (33,34%) conselhos (A, B) que não possuem esta organização e funcionamento.

Comparando esses dados ao da pesquisa ‘Conhecendo a Realidade’, nosso contexto aparece em condições bem desfavoráveis: “As reuniões do CMDCA acontecem mensalmente em 65% dos Conselhos e bimestralmente em 11%. Há uma indefinição com relação à periodicidade em 18% dos casos” (SEDH/CONANDA – CEATS/FIA, 2007: 61). Observemos que os dados para as reuniões mensais da pesquisa nacional estão 15% acima dos encontrados por nossa pesquisa. Com relação às reuniões bimestrais, a situação é inversa à anterior, ou seja, possuímos 16,66% dos conselhos aqui na Zona da Mata reunindo-se bimestralmente, ao passo que a média nacional é de 11%. Considerando o conjunto dos dados mensais e bimestrais apontados na pesquisa nacional, temos um índice de 76%, bem acima dos índices que encontramos pelos dados recolhidos nos conselhos. Nossos dados revelam 33,34% dos conselhos indefinidos quanto à periodicidade das reuniões, ao passo que é apenas 18% o índice desse grupo de conselhos na pesquisa “Conhecendo a Realidade”.

Ao indagarmos se o *CMDCA dispunha de um diagnóstico documentado sobre a situação da criança e do adolescente no município*, deparamos com a seguinte configuração nos municípios: apenas um (16,66%) dos conselhos (C) possuía diagnóstico. E este fora realizado em 2006/2007, por *órgão público do município, com participação do CMDCA*. Encontramos *em fase de planejamento ou elaboração* um (16,66%) conselho (F). *Não possuíam diagnóstico* e nem estavam viabilizando o mesmo quatro (66,66%) conselhos (A, B, D, E). Em consequência deste contexto, ao indagarmos se o *CMDCA possuía um plano de ação para o ano de 2011 e/ou anos seguintes*, apenas um (16,66%) conselho (C) disse *possuí-lo e documentado* – o mesmo conselho que afirmou possuir diagnóstico.

Comparando os dados da Zona da Mata aos encontrados na pesquisa nacional “Conhecendo a Realidade” com relação ao índice de municípios que possuem diagnósticos, verificamos que são similares: “O presente estudo constatou que apenas 20% da amostra contam com diagnóstico documentado sobre a situação da criança e do adolescente, e os que não dispõem desse levantamento somam 45%” (SEDH/CONANDA – CEATS/FIA, 2007: 62).

Os índices dos conselhos que possuem diagnóstico ficaram bem próximos aos que encontramos nessa mesma condição aqui na zona da mata: 16,66%. Mas, ao compararmos os dados dos que não possuem diagnóstico, nossos dados sobressaem: 66,66% contra 45% da pesquisa nacional. Com relação aos dados de municípios que estão em fase de planejamento e ou elaboração do diagnóstico, a Zona da Mata encontra-se com índice melhor: 16,66% contra 35% dos dados apontados na pesquisa nacional.

Se este é o instrumento fundamental para orientar as deliberações do CMDCA, por ser um documento que aponta as áreas vulneráveis e carentes de atendimento da criança e do adolescente no município, não o possuir é indicador de que o princípio constitucional da Prioridade Absoluta para com crianças e adolescentes não é reconhecido. Essas informações que acabamos de vislumbrar revelam que a capacitação não conseguiu impactar nos conselhos na perspectiva de induzi-los a providenciarem este necessário instrumento para o bom e assertivo funcionamento dos mesmos.

Com relação aos **temas e conteúdos do plano de ação do CMDCA** – apenas um conselho (C) dos seis pesquisados com este instrumento – encontramos: *combate prioritário a determinada(s) violação(ões) dos direitos de crianças e/ou adolescentes que ocorre(m) no município, em maior(es) frequência(s); programas ou projetos já existentes no município, que precisam ser apoiados para que possam manter suas atividades; programas ou projetos já existentes, que precisam ser expandidos para novos territórios ou novos segmentos de*

crianças ou adolescentes do município; programas ou projetos ainda não existentes, que precisam ser implantados no município; forma de aplicação dos recursos financeiros disponíveis no Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente; ações de estruturação física ou organizacional do próprio CMDCA; ações de estruturação física ou organizacional do Conselho Tutelar; divulgação de temas ligados à área da criança e do adolescente; capacitação de conselheiros e atores sociais; revisão do diagnóstico.

A estruturação de um plano de ação deve ser prioridade para os CMDCA's. Ele deve conter propostas claras e o planejamento da atuação do Conselho. Existem inúmeras formas de fazer um planejamento, mas o plano de ação baseado nos dados obtidos de um diagnóstico bem feito é a conjuntura ideal.

No entanto, planos de ação sistematizados em forma de documento foram realizados por 23% dos Conselhos estudados, enquanto que planos de ação não registrados por escrito são a prática em 16% deles.

Há planos em fase de elaboração em 31% dos Conselhos e os colegiados que não realizaram nenhum tipo de plano de ação somam 30%.

Na comparação com a realização de diagnóstico, percebe-se, (...), que há mais planos de ação do que diagnósticos: 20% dos Conselhos realizam diagnósticos e 39% elaboram planos de ação. Isso revela certa precariedade, considerando que o diagnóstico deveria ser a base para a elaboração de um plano de ação consistente (SEDH/CONANDA – CEATS/FIA, 2007:68).

As comparações efetivadas na pesquisa nacional “Conhecendo a Realidade” sobre diagnóstico e plano de ação, se aplicadas aos dados recolhidos nos conselhos da Zona da Mata, apresentam uma configuração bem diferente, pois aqui o percentual apresentado para os conselhos que possuem diagnóstico é o mesmo para os que possuem plano de ação (16,66%). Ao passo que, na pesquisa nacional, a relação foi de 20% para os conselhos com diagnóstico e 39% para os com plano de ação.

Na questão *em que o diagnóstico foi baseado*, havia várias alternativas e possibilidades de múltiplas respostas. Só o conselho (C) respondeu esta e apontou que o diagnóstico fora baseado em *contatos ou entrevistas com membros de entidades sociais e/ou órgãos públicos que atuam na área da criança e do adolescente; dados quantitativos levantados pelo próprio CMDCA; estatísticas obtidas nas Secretarias e órgãos públicos do município; dados municipais disponíveis em fontes externas (IBGE, SUS etc.); informações obtidas no Conselho Tutelar do município e em entrevistas com adolescentes e pais de alunos.*

Uma última questão que fizemos neste eixo foi se *CMDCA possuía um procedimento estruturado para monitorar e avaliar os resultados das políticas voltadas para a criança e o adolescente*. Todos (100%) os conselhos (A, B, C, D, E, F) informaram que não possuíam esse procedimento. Sem *diagnóstico e plano de ação*, não há orientações sobre o que

monitorar. O conselho deve deliberar e exigir as políticas públicas a partir dos indicadores elencados por estes documentos. Se não há parâmetros técnicos e científicos para as deliberações, a eficácia deliberativa dos conselhos revelará um baixíssimo impacto no processo de produção de políticas públicas para garantir direitos de crianças e adolescentes. A maioria dos conselhos não planeja suas ações, por isso não concebem estratégias e estruturas adequadas para monitorar e avaliar os resultados que pretendem alcançar.

Diante desse quadro dos CMDCA's sem os instrumentos e estratégias fundamentais para orientar suas deliberações – diagnóstico, plano de ação, Registro de Entidade e Inscrição de Programas – provavelmente estes importantes *novos institutos de cidadania* não conseguirão cumprir o papel de espaços de ampliação e consolidação da democracia participativa. Não se consolidarão como espaços e processos pedagógicos de formação de novos atores sociais, pois as funções precípua dos CMDCA's estarão rebaixadas, distorcidas, meramente “cartoriais”. Fato é que, enquanto os instrumentos de fortalecimento/enfraquecimento dos conselhos sempre estiverem ao alcance do executivo, que poderia acioná-los favoravelmente quando quisesse obter o respaldo democrático de uma eventual proposta (CEDCA / SC, em Moraes, 1998, Apud – Tatagiba, 2002: 93), colocando os conselhos no papel de mera formalidade, atendendo à exigência legal, mas não exercendo a sua função precípua de deliberação, lamentavelmente o impacto desta participação será inócuo. Isso é tão presente no cotidiano dos conselhos, que veremos à frente informações revelando que o poder Executivo – “departamento de contabilidade” – decide sobre as destinações de recursos financeiros do Fundo.

Com relação ao *Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e sobre a implantação do mesmo*, os dados recolhidos pela pesquisa revelaram que os seis (100%) conselhos já haviam implantado estes e informaram desde quando. Os conselhos A e C desde 1997. Para o conselho B, o Fundo está implantado desde março de 2009 e afirmou que foi “o curso [de capacitação que] impulsionou” esta ação. Já o conselho D afirmou que foi “a partir da capacitação” que ocorreu a implantação e regularização do Fundo em 2010, pois a lei de criação é de 2002. O conselho E regularizou o Fundo em 29 de abril de 2010, mas não apresentou justificativas sobre esta ação. Por último, o conselho F informou que o Fundo existe desde 1991.

As informações acima apontam para 100% dos conselhos pesquisados com Fundo implantado e regularizados, embora nem todos estejam em operação. Esse quadro é bem melhor que o revelado pelo cenário nacional, onde apenas 71% dos CMDCA's estão

regularizados, 21% em processo de regulamentação e 8% ainda nem foram criados (SEDH/CONANDA – CEATS/FIA, 2007:88).

A regularização do Fundo em 2010 pelo conselho E poderia ser indicativo de impacto da capacitação nas deliberações deste, por ser um fato posterior a esta. O que ficou evidente pelo conselho D, que assumiu textualmente esse impacto. Mas os respondentes ao questionário não mencionaram nenhuma vinculação de uma com a outra. Importante registrar que uma das duas conselheiras que participaram da capacitação estava presente a esta entrevista da pesquisa. Mais ainda, só conseguiram regularizar o Fundo, mas não operacionalizaram o mesmo. Se observarmos os dados acima sobre o mandato do conselho, ele estava na ilegalidade quando o pesquisamos (outubro de 2010) – o mandato estava vencido desde julho. Talvez este dado possa justificar o porquê de o Fundo e outras ações e políticas e serviços atinentes à criança e ao adolescente não estarem funcionando nesse município.

Na questão quando o *Fundo recebeu recursos pela primeira vez*, os conselhos apresentaram as seguintes informações: conselho A “nunca recebeu recursos financeiros”. O conselho B em dezembro de 2009. Já o conselho C em 2000. Enquanto o conselho D informou que acabara de ser criado – 2010, por isso não recebeu recursos ainda. O conselho E afirmou que recebeu os primeiros recursos em 31 de janeiro de 2006. Por fim, informou que recebeu recursos pela primeira vez em 1991 o conselho F.

As informações sobre os Fundos anteriormente apresentadas revelam um contexto melhor que o encontrado na pesquisa “Conhecendo a Realidade” (SEDH/CONANDA – CEATS/FIA, 2007:90), pois, dentre os seis (100%) conselhos pesquisados aqui na Zona da Mata, quatro (66,66%) já haviam recebido recursos financeiros pela primeira vez, enquanto apenas 42% dos conselhos respondentes da pesquisa nacional estavam nessa condição. Receber recursos financeiros deveria ser indicador de início de atividades do Fundo. Mas os dados por nós encontrados evidenciaram que o caminho natural não foi este. O conselho E chama atenção novamente, quando aparece que recebeu recursos pela primeira vez em 2006, mas não estava regularizado e o recurso ficou parado por mais de quatro anos. E continuou no Fundo, pois este conselho – como a maioria dos outros pesquisados – não possui diagnóstico, plano de ação e também não possui o Registro de Entidades e Inscrição de Programas para regularizar as entidades e programas e, assim, poder financiar via Fundo Projetos e Programas apresentados por estas.

Na prática, quem tem sido o principal responsável pela decisão quanto às prioridades, programas e/ou projetos que devem ser apoiados com os recursos do Fundo, é

outra questão que parece óbvia que seja o CMDCA, mas, mesmo assim, foi apresentada aos conselheiros. Encontramos quatro (66,66%) conselhos (A, B, D, F) que afirmaram ser o próprio CMDCA a tomar as decisões. O conselho C informou que esta decisão era tomada pelo “departamento de contabilidade”. O conselho E respondeu que “ainda não operacionalizaram o Fundo”.

O cenário revelado a partir dos dados apresentados à questão anterior *tende*⁴⁵ a ser confortável, mas não menos preocupante, considerando que a maioria dos CMDCA (66,66%) assume que cumpre seu papel precípua de deliberador da Política e dos recursos do Fundo da criança e do adolescente. Dos outros dois conselhos, apenas um assumiu que não cumpre seu papel e que um departamento do poder Executivo cumpre este papel. O conselho E se coloca numa condição de inoperância em relação ao Fundo, não exercitando seu papel por não estar em atividade. Se o fizer corretamente, teremos um percentual de conselhos deliberando sobre os recursos financeiros do fundo na ordem de 83,34%, para 16,66% que não delibera.

Com relação ao *acompanhamento do repasse dos recursos para órgãos ou entidades locais e sua aplicação em programas e projetos*, quatro (66,66%) conselhos (A, C, D, E) assumiram que não acompanham. Sendo que o conselho D justificou que era porque o Fundo fora implantado em 2010. Dois (33,34%) conselhos acompanham: o B, que *sim, apenas por meio de prestação de contas das entidades que recebem os recursos*. E o F, que *sim, por meio de informações do agente municipal que faz a administração contábil dos recursos e por meio de prestação de contas das entidades que recebem os recursos*.

O cenário sobre o monitoramento dos recursos do Fundo não é nada animador. Aqui temos quatro (66,66%) conselhos (A, C, D, E) que não acompanham os repasses deliberados. Sendo que são dois (50%) conselhos (A e D) pertencentes ao grupo dos que deliberam sobre os recursos financeiros do Fundo, como vimos anteriormente. Esse percentual dos conselhos que não acompanham o repasse dos recursos é superior ao índice encontrado na pesquisa nacional ‘Conhecendo a Realidade’ (SEDH/CONANDA – CEATS/FIA, 2007:101) que é da ordem de 28%. Encontramos nessa pesquisa nacional 62% dos conselhos que acompanham o repasse dos recursos financeiros, enquanto que os dados da pesquisa em análise nesta

⁴⁵ Considerando que, em 74% dos conselhos, o próprio CMDCA tem sido responsável pela decisão quanto à utilização dos recursos do Fundo Municipal. Cerca de 20% dos conselhos revelam que o responsável por essa decisão é o poder público, seja por força de uma secretaria municipal (13%), seja por influência do prefeito (7%). Nas Regiões Norte e Nordeste, a influência do poder público sobe para 32% e 28% respectivamente (...). Essa situação coloca em xeque a própria natureza dos Fundos Municipais, que representam a possibilidade de atuação mais efetiva dos conselhos, de modo independente do executivo municipal, a partir das prioridades levantadas no colegiado e não por apenas uma das partes (SEDH/CONANDA – CEATS/FIA, 2007:96).

dissertação revelaram 33,34% dos conselhos desempenhando o papel de acompanhamento dos recursos repassados. Estes dados evidenciam os limites e contradições da dimensão deliberativa do CMDCA.

Na questão se *o CMDCA divulga informações sobre o uso dos recursos do Fundo*⁴⁶, encontramos quatro modalidades de respostas. Uma primeira negativa com três (50%) conselhos (B, D – “acabou de ser implantado”, E). Uma segunda – conselho A – que *sim, mediante solicitação dos interessados*. Uma terceira – conselho F – resposta *sim, por meio de publicação, reunião ou assembleia destinada às entidades locais*. Por último – conselhos C e F, *sim, por meio de publicação em meios de comunicação, dirigida a toda a comunidade*.

Nesse item, encontramos 50% dos conselhos que divulgam suas informações e outros 50% que não o fazem. Divulgar as informações é prestar contas das deliberações, dos recursos públicos destinados. Essa publicização das ações é importante estratégia de controle social da sociedade em geral sobre o órgão que possui papel fundamental no controle social das ações governamentais. Sem transparência, a dimensão do *controle social* pode ser rebaixada, distorcida e perder sua função.

No levantamento de *quais dos procedimentos*⁴⁷ *o CMDCA vinha utilizando para receber destinações de recursos de pessoas físicas ou jurídicas para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente*, encontramos informações que três (50%) conselhos (A, B, C) *aprovam previamente uma relação de projetos e as entidades locais responsáveis pela execução dos mesmos buscam captar apoio com pessoas físicas ou empresas para destinação de recursos ao Fundo*. Um conselho (C) informou que *abre a possibilidade de que empresas escolham um projeto do interesse delas e doem recursos ao Fundo para serem direcionados segundo a indicação da empresa*. Outro conselho (B) diz *ter como norma que um dado percentual sobre quaisquer destinações ao Fundo poderá ser usado livremente pelo conselho para outras prioridades*. Que *o CMDCA não tem procedimentos planejados para receber destinações de recursos de pessoas físicas ou jurídicas para o Fundo* foram as respostas dos conselhos D, E, F – este afirmou que “a maior parte dos recursos financeiros vem do tesouro do município”). Todos os conselhos (A, B, C, D, E, F) responderam negativamente quando indagados se *realizavam ações para divulgar o Fundo na comunidade e procurar ampliar a captação de recursos*.

Finalizando as reflexões sobre o *controle e a gestão dos fundos*, dimensões fundamentais na operacionalização dos conselhos, constatamos que ainda é evidente a

⁴⁶ Esta questão possuía várias alternativas e comportava múltiplas respostas para um mesmo CMDCA.

⁴⁷ Esta questão possuía várias alternativas e comportava múltiplas respostas para um mesmo CMDCA.

fragilidade deliberativa destes órgãos. A obrigatoriedade *Conselho, Plano e Fundo* faz parte das estratégias de descentralização político-administrativa inaugurada com a Constituição Federal de 1988. Esta estratégia dos fundos, mais do que descentralizar, deveria garantir publicidade às destinações dos recursos públicos. É função precípua dos conselhos a deliberação e gestão dos recursos do Fundo, então, sob o olhar atento e controlador da sociedade civil, estes deveriam de modo transparente ser deliberados em favor das entidades e programas municipais na perspectiva de atenderem às demandas documentadas por meio de diagnóstico e plano de ação.

Apesar da obrigatoriedade de criação dos conselhos e juntamente os fundos, ainda há muitos municípios brasileiros que não cumpriram esta exigência legal. E a maior parte dos que cumpriram essas exigências, os conselhos estão funcionando de modo precário. As informações recolhidas nos questionários da pesquisa objeto dessa dissertação apontam que pouco se avançou em alguns pontos, em outros se avançou um pouco mais com relação a esse campo.

Os avanços são, na verdade, aquilo que é condição necessária ao bom funcionamento dos conselhos: possuir espaço físico para o CMDCA operacionalizar suas deliberações; recursos humanos suficiente; estrutura organizacional; possuir diagnóstico, plano de ação e comissões temáticas funcionando. Embora a maioria dos fundos se encontre implantada e regulamentada, o que conseguiram foi movimentar poucos recursos oriundos das destinações de *Imposto de Renda Devido* de Pessoas Físicas e Jurídicas da iniciativa privada. Pouco veio do tesouro do município. Esta escassez de recursos pode ser mais um limitador na capacidade deliberativa do conselho. Mas é importante ressaltarmos que a função deliberativa fundamental do CMDCA é a respeito da Política de Atendimento à criança e ao adolescente, em que os recursos do Fundo são apenas uma estratégia acessória.

Embora os poucos recursos financeiros dos fundos consigam interferir e muito na função deliberativa do CMDCA, devemos considerar, também, que, mais do que estes, são as correlações de forças dentro do órgão que pesam mais. A composição paritária do conselho que põe de um lado os representantes do governo com projetos dos programas, querendo carrear o maior volume possível de recursos financeiros. No outro campo, os representantes das entidades de execução de atendimento à criança e ao adolescente também com projetos e os mesmos objetivos. Essa constatação faz do conselho terreno fértil para rebaixar a capacidade deliberativa do mesmo, pelo fato de os conselheiros focarem o objetivo de conseguirem repartir os recursos em vez de se concentrarem na discussão e deliberação da política. Sem falar nas relações de “verba carimbada”, em que o programa de governo ou da

entidade acerta com o destinador depositar no fundo e exigir para quem vai o recurso. Situação que mina ou atropela literalmente a dimensão deliberativa do conselho.

Investigamos também a respeito das *entidades de atendimento e a situação das crianças e adolescentes*. Apresentamos aos conselheiros entrevistados vários fatores e solicitamos que apontassem qual o grau de dificuldade – *Nenhum, Pequeno, Médio ou Grande* – estes fatores representariam com relação a *dificultar a ampliação da arrecadação de recursos para o Fundo*. Com relação ao fator *pouca estruturação do CMDCA*, um (16,66%) conselho (F) afirmou ser *médio* o grau de dificuldade. Enquanto cinco (83,34%) conselhos (A, B, C, D, E) informaram ser *grande* o grau de dificuldade.

Vejamos os pontos de concentração das respostas em cada dificuldade e o que isso quer dizer. A *pouca estruturação do CMDCA* teve cinco (83,34%) conselhos (A, B, C, D, E) apontando esta como *grande* dificuldade. Se considerarmos que o conselho que ficou fora desse grupo também classificou esta dificuldade como *média*, temos, na verdade, 100% dos conselhos revelando que sentem e muito os impactos da falta de estrutura no desempenho das funções.

Quanto ao fator *falta de conhecimento dos conselheiros sobre a base legal e o funcionamento do Fundo*, quatro (66,66%) conselhos (B, C, E, F) afirmaram que era *médio* o grau de dificuldade. Sendo que dois (33,34%) conselhos (A, D) assumiram como *grande* esse grau de dificuldade. *Falta de material adequado de divulgação e de estratégias para abordagem dos potenciais doadores* foi apontada por dois (33,34%) conselhos (E, F) como grau *médio* e por quatro (66,66%) conselhos (A, B, C, D) como *grande* o grau de dificuldade.

Para as duas dificuldades apresentadas acima, a situação se apresenta praticamente idêntica às comentadas anteriormente. *Falta de conhecimento dos conselheiros sobre a base legal e o funcionamento do Fundo* possui 66,66% dos conselhos com grau *médio* de dificuldade e 33,34% com grau de dificuldade *grande*, que resultam, em fim, a 100% dos conselhos com dificuldade tendendo para alta. Para a *falta de material e estratégias*, a situação é simétrica às duas anteriores: 33,34% dos conselhos com grau *médio* e 66,66% com grau de dificuldade *grande* respectivamente.

Baixo interesse ou capacidade da comunidade e das empresas para doar recursos ao Fundo apareceu para três (50%) conselhos (B, C, D), afirmando possuir *grande* grau de dificuldade. Para os conselhos E, F, A, o grau de dificuldade foi *médio, pequeno e nenhum* respectivamente. Para o fator *falta de apoio, interesse ou conhecimento do poder Executivo municipal*, encontramos três (50%) conselhos (A, B, C) que apontaram como *grande* o grau

de dificuldade. Enquanto que, para o mesmo fator, os conselhos D e F apontaram como *médio* e o conselho E, *nenhum* grau de dificuldade com relação a esta questão.

Em síntese, para as duas dificuldades explicitadas acima, não há possibilidade de apresentarmos algum aspecto positivo, uma vez que a primeira revela 50% dos conselhos com *grande* grau de dificuldade e 16,66% deles com grau *médio*. Se somados, resultam em 66,66% dos conselhos com grau de dificuldade pendendo para alto. Com relação à *falta de apoio, interesse ou conhecimento do poder Executivo municipal*, a situação acentua-se mais ainda para uma dimensão crítica, pois, se somarmos os conselhos com *grande* grau de dificuldade (50%) aos com *médio* grau (33,34%), encontraremos 83,34% dos conselhos com mais dificuldades nesse quesito do que os conselhos apresentados anteriormente.

Na questão *sobre o número de entidades e programas registrados*⁴⁸ nos CMDCA, conforme os artigos 90 e 91 do ECA, encontramos a seguinte configuração: *entidades não governamentais* (A -1; B-3; C-4; D-0;E-1;F-0). *Programas executados por entidades não governamentais* (A-1; B-3; C-1; D-0; E-0; F-0). *Programas executados por entidades governamentais* (A-0; B-0; C-3; D-0; E-0; F-0). Esse ponto revela uma importante estratégia de controle social do CMDCA sobre as entidades, programas, projetos e serviços da política da criança e do adolescente, tanto no campo do governo como da sociedade civil. Mas, se é baixíssimo o número de registros e inscrição de programas, é indicador de que este órgão – CMDCA – não está cumprindo com sua função precípua de deliberar e controlar a política em todos os níveis.

Para avançarmos na perspectiva de percebermos até onde estendia o funcionamento adequado do conselho, indagamos se *existiam no município entidades e/ou programas de atendimento ainda não registrados pelo CMDCA e quais as razões da falta de registro*⁴⁹. Encontramos quatro (66,66%) conselhos (A, B, C, E) informando que *havia entidades e/ou programas que não solicitaram registro*. Com relação às *entidades e/ou programas que criam dificuldades ou não oferecem as informações solicitadas pelo CMDCA para fins de registro*, foi encontrado um (16,66%) conselho (C). Os conselhos A, C informaram que *há entidades e/ou programas em processo de registro, mas o mesmo ainda não foi concluído*. E, para os conselhos D, E, F, *o CMDCA ainda não dispõe de condições materiais e/ou humanas para manter o registro atualizado*.

⁴⁸ Para esta resposta, o conselho era orientado a considerar que algumas entidades não governamentais poderiam ter mais de um programa de atendimento registrado pelo CMDCA. O que poderia produzir uma situação onde o número de programas fosse maior que o número de entidades naturalmente.

⁴⁹ Esta questão possuía várias alternativas e comportava múltiplas respostas para um mesmo CMDCA.

Registro de entidades no CMDCA é uma das estratégias essenciais para que este possa fazer o controle social sobre a política de atendimento à criança e ao adolescente do ponto de vista do atendimento a esta categoria, tencionando para a discussão e execução desta política dentro dos parâmetros estabelecidos pelo ECA. Se esta estratégia de controle permanente do conselho encontra-se desorganizada, como este órgão conseguirá garantir o bom desempenho do seu papel deliberativo? A falta de diagnóstico impacta e muito nessa dimensão do conselho. Sem conhecer a realidade, torna-se limitado o planejar, o deliberar e exigir o cumprimento das diretrizes determinadas pelas legislações em vigor. Esses dados revelam indícios de incapacidade do CMDCA em conseguir exercer seu papel, funções e atribuições, seja por comprometimento da falta de estrutura, seja por desconhecimento por parte dos conselheiros. Esta situação pode apontar para baixo impacto da capacitação sobre a política.

Outra questão ampla e indicativa da extensão da rede de atendimento aos direitos da criança e ao adolescente no município foi apresentada aos conselhos para que apontassem *considerando o conjunto de entidades da sociedade civil e entidades públicas do município, que tipos de atendimento existiam ou não no município e se a quantidade e qualidade de cada tipo de atendimento eram adequadas*. Para cada tipo de atendimento, deveriam dizer sobre a sua situação: *não existe no município e não é necessário*; ou *não existe no município, mas é necessário*; ou *existe no município, mas em quantidade e/ou qualidade inadequadas*; e, por último, *existe no município em quantidade e qualidade adequadas*.

Foram apresentados 15 tipos de atendimento, para que, com base nas orientações acima, respondessem. O primeiro atendimento averiguado foi **orientação e apoio sociofamiliar** (*ações direcionadas às famílias, com o objetivo de ajudá-las a proteger e cuidar de suas crianças e adolescentes e/ou a se estruturarem para enfrentar dificuldades ou situações de risco*). Para este tipo, encontramos dois (33,34%) conselhos (B, C) afirmando que *não existe no município, mas é necessário*. Outros dois (33,34%) conselhos (A, E) apontaram que *existe no município, mas em quantidade e/ou qualidade inadequadas*. Por último, dois (33,34%) conselhos (D, F) também afirmaram que *existe no município em quantidade e qualidade adequadas*.

Para **apoio socioeducativo em meio aberto para crianças até 3 anos de idade** (*ações dirigidas a crianças até 3 anos, em situação de vulnerabilidade social ou carência física, tais como serviços prestados por creches, em que a criança permanece de 6 a 8 horas diárias na entidade, recebendo cuidados nas áreas de alimentação, saúde e educação*), encontramos quatro (66,66%) conselhos (A, B, E, F) informando que *existe no município, em quantidade e qualidade adequadas*. Os conselhos C, D afirmaram, respectivamente, que *não*

existe no município, mas é necessário e que existe no município, mas em quantidade e/ou qualidade inadequadas.

Com relação ao **apoio socioeducativo em meio aberto para crianças de 4 a 6 anos de idade** (*ações dirigidas a crianças de 4 a 6 anos, em situação de vulnerabilidade social ou carência física, tais como programas de educação infantil ou pré-escola em que a criança permanece de 6 a 8 horas diárias na entidade, recebendo cuidados diários nas áreas de alimentação, saúde e educação*), registramos dois (33,34%) conselhos (E, F) afirmando que *existe no município, em quantidade e qualidade adequadas*. Outros três (50%) conselhos (A, B, D) apontaram que *existe no município, mas em quantidade e/ou qualidade inadequadas*. E um (16,66%) conselho (C) afirmou que *não existe no município, mas é necessário*.

Neste outro tipo de atendimento, o de **apoio socioeducativo em meio aberto para crianças e adolescentes de 7 ou mais anos de idade** (*ações dirigidas a crianças e adolescentes entre 7 e 17 anos, em situação de vulnerabilidade social, que oferecem, em horário complementar ao da escola ou em período integral, atividades educativas em áreas como artes, esportes, lazer, cidadania etc., tendo em vista a reinserção, permanência e sucesso da criança e do adolescente na escola*), foram cinco (83,34%) conselhos (A, B, C, D, E) os que afirmaram que *existe no município, mas em quantidade e/ou qualidade inadequadas*. E um (16,66%) conselho (F) afirmando que *existe no município, em quantidade e qualidade adequadas*.

Para o tipo de atendimento **programas profissionalizantes de preparação de adolescentes para o mercado de trabalho** (*ações destinadas a adolescentes acima de 14 anos, que propiciam o desenvolvimento de habilidades profissionais e/ou capacitação para o exercício de atividades remuneradas, estimulando, ao mesmo tempo, o desenvolvimento pessoal e social dos adolescentes*), encontramos dois (33,34%) conselhos (D, F) na condição *existe no município, em quantidade e qualidade adequadas*. Outros dois (33,34%) conselhos (C, E) que afirmam *existe no município, mas em quantidade e/ou qualidade inadequadas*. Por último, dois (33,34%) conselhos (A, B) na condição *não existe no município, mas é necessário*.

Com relação à **erradicação do trabalho infantil** (*programas ou ações voltados a crianças que já tiveram envolvimento com trabalho infantil, que atuam para preservar o vínculo das crianças com a escola, oferecendo a elas atividades socioeducativas complementares e buscando orientar as famílias nesta área*), registramos quatro (66,66%) conselhos (A, C, E, F) que afirmaram que *não existe no município e não é necessário*. E dois (33,34%) conselhos (B, D) que responderam que *não existe no município, mas é necessário*.

Combate ao abuso e exploração sexual (*programas ou ações especificamente voltados ao acolhimento e orientação de crianças e adolescentes que sofreram abuso ou exploração sexual, em ambiente familiar ou por outros agentes*). Sobre este tipo de atendimento, os seis (100%) conselhos responderam que *não existe no município, mas é necessário*. Aqui encontramos um quadro revelador de total ausência de investimentos nessa área nos municípios. Apesar de ser uma situação delicadíssima e muito presente nos noticiários e pesquisas, apareceu sem nenhuma ação efetiva para proteção das crianças e adolescentes nos municípios pesquisados. Apesar dos avanços na efetivação do SUAS na implementação dos CRAS, CREAS, com foco na família que rebete necessariamente na criança, o quadro é este revelado – ausência de políticas, programas e serviços para crianças e adolescentes com seus direitos violados.

Programas de apoio na área de drogas e álcool (*ações voltadas ao auxílio, orientação e tratamento de crianças e adolescentes dependentes de drogas ou álcool*). Nesse oitavo tipo de atendimento, tivemos cinco (83,34%) conselhos assumindo que *não existe no município, mas é necessário*. Para esta modalidade de atendimento, apenas um (16,66%) conselho (E) afirmou que *existe no município, mas em quantidade e/ou qualidade inadequadas*. Apesar de ser uma situação com alta exposição midiática pela gravidade e amplitude que tomou esse problema no país, encontrou-se um índice altíssimo de municípios (83,34% - 5) que não têm nenhum tipo de atendimento com relação às drogas.

Outro atendimento investigado foi **apoio a pessoas com deficiência** (*programas ou ações voltados ao atendimento de crianças e adolescentes que apresentam deficiências físicas, sensoriais e/ou mentais*). As respostas dos conselhos apontam um quadro confortável para esta modalidade de atendimento nos municípios, pois três (50%) conselhos (D, E F) responderam que *existe no município, em quantidade e qualidade adequadas*. Outros dois (33,34%) conselhos (A, B) afirmaram que *existe no município, mas em quantidade e/ou qualidade inadequadas*. E um (16,66%) conselho (C) respondeu que *não existe no município, mas é necessário*. Se juntarmos as duas primeiras respostas, formamos um quadro em que 83,34% (cinco) possuem este tipo de atendimento. Parece-me o tipo de atendimento melhor posicionado nos municípios dos apresentados até aqui.

Colocação familiar (*ações voltadas à integração de crianças e adolescentes em sua família natural ou em família substituta*). Aqui temos outro diagnóstico bastante preocupante, pois revela falta de empenho em ações de proteção à criança e ao adolescente em situação de vulnerabilidade ou maus tratos. Foram quatro (66,66%) os conselhos (A, B, C, D) que informaram que o atendimento *não existe no município, mas é necessário*. Encontramos um

(1,66%) conselho (E) que informou que *existe no município, mas em quantidade e/ou qualidade inadequadas*. Finalmente, um (1,66%) conselho (F) que afirmou que *não existe no município e não é necessário*.

Instituição de Acolhimento (*programa que acolhe, por tempo indeterminado, crianças e adolescentes vítimas de negligência, maus tratos ou abandono*). Este atendimento segue o desenho do apresentado anteriormente, com uma pequena diferença, possui dois (33,34%) conselhos (E, F) na condição *não existe no município e não é necessário*. O tipo anterior só tinha um município nessa condição. São três (50%) conselhos (A, B, D) que o atendimento *não existe no município, mas é necessário*. Só um (16,66%) conselho está na condição que *existe no município, mas em quantidade e/ou qualidade inadequadas*. O que predominou nas informações recolhidas nos dois últimos tipos de programas é que cinco (83,34%) municípios ainda não têm nenhum tipo de atendimento relacionado ao acolhimento institucional. Ficando a questão: o que fazem com as crianças e adolescentes que demandam esse tipo de atendimento?

Prestação de serviços à comunidade/liberdade assistida (*programas que executam medida socioeducativa em meio aberto, aplicada pela autoridade judiciária ao adolescente em conflito com a lei*). Encontramos nesse tipo de programa a formação do seguinte desenho: quatro (66,66%) conselhos (A, B, C, D) informaram que o atendimento *não existe no município, mas é necessário*. Registramos um (1,66%) conselho (E) informando que *existe no município, mas em quantidade e/ou qualidade inadequadas*. E um (1,66%) conselho (F) afirmou que *não existe no município e não é necessário*.

Liberdade assistida (*programas que executam medida socioeducativa em meio aberto, aplicada pela autoridade judiciária ao adolescente em conflito com a lei*). **Semiliberdade** (*programas que executam medida socioeducativa de privação parcial, aplicada pela autoridade judiciária ao adolescente em conflito com a lei*). **Internação** (*programas que executam medida socioeducativa de privação total de liberdade, aplicada pela autoridade judiciária ao adolescente em conflito com a lei*). Os três tipos de programas de medidas socioeducativas anteriormente mencionados gravitaram em torno da situação de *não existe no município e não é necessário* e *não existe no município, mas é necessário*. Respectivamente, obtivemos, para **liberdade assistida**, um (16,66%) conselho (F) na primeira condição e cinco (83,34%) conselhos (A, B, C, D, E) na segunda. Na **semiliberdade**, foram três (50%) conselhos na primeira condição e três (50%) conselhos (A, B, C) na segunda. Para a internação, encontramos quatro (66,66%) conselhos na alternativa *não existe no município e*

não é necessário e dois (33,34%) conselhos (A, C) na alternativa *não existe no município*, mas é necessário.

A exposição sobre a situação destes 15 (quinze) tipos de atendimento (programas, serviços), bem como sobre os outros temas atinentes ao CMDCA, objetiva verificar se a “*Capacitação de Conselheiros Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e Tutelares. Estratégia de Fortalecimento do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente*” conseguiu influenciar os CMDCA com relação à deliberação da Política de Atendimento à criança e ao adolescente e os programas inerentes a esta. Para sabermos dessa possibilidade, indagamos desde quando cada um dos atendimentos apontados como existentes foram implantados no município. A tabela abaixo revela as informações que recolhemos nos conselhos pesquisados:

Tipos de atendimento	Conselhos					
	A	B	C	D	E	F
01) Orientação e apoio sociofamiliar (ações direcionadas às famílias, com o objetivo de ajudá-las a proteger e cuidar de suas crianças e adolescentes e/ou a se estruturarem para enfrentar dificuldades ou situações de risco)	2007			2009	2010	2003
02) Apoio socioeducativo em meio aberto para crianças até 3 anos de idade (ações dirigidas a crianças até 3 anos, em situação de vulnerabilidade social ou carência física, tais como serviços prestados por creches, em que a criança permanece de 6 a 8 horas diárias na entidade, recebendo cuidados nas áreas de alimentação, saúde e educação)	2007	1993		1994	Desde Década 80	2008
03) Apoio socioeducativo em meio aberto para crianças de 4 a 6 anos de idade (ações dirigidas a crianças de 4 a 6 anos, em situação de vulnerabilidade social ou carência física, tais como programas de educação infantil ou pré-escola em que a criança permanece de 6 a 8 horas diárias na entidade, recebendo cuidados diários nas áreas de alimentação, saúde e educação)	1992	1983		1992	Desde Década 80	2008
04) Apoio socioeducativo em meio aberto para crianças e adolescentes de 7 ou mais anos de idade (ações dirigidas a crianças e adolescentes entre 7 e 17 anos, em situação de vulnerabilidade social, que oferecem, em horário complementar ao da escola ou em período integral, atividades educativas em áreas como artes, esportes, lazer, cidadania etc., tendo em vista a reinserção, permanência e sucesso da criança e do adolescente na escola)	2002	1990	2004	2009	2000	2008
05) Programas profissionalizantes de preparação de adolescentes para o mercado de trabalho (ações destinadas a adolescentes acima de 14 anos, que propiciam o desenvolvimento de habilidades profissionais e/ou capacitação para o exercício de atividades remuneradas, estimulando, ao mesmo tempo, o desenvolvimento pessoal e social dos adolescentes)			2006	2009	2005	2008
06) Erradicação do trabalho infantil (programas ou ações voltados a crianças que já tiveram envolvimento com trabalho infantil, que atuam para preservar o vínculo das crianças com a escola, oferecendo a elas atividades socioeducativas complementares e buscando orientar as famílias nesta área)						
07) Combate ao abuso e exploração sexual (programas ou ações especificamente voltados ao acolhimento e orientação de crianças e adolescentes que sofreram abuso ou exploração sexual, em ambiente familiar ou por outros agentes)						
08) Programas de apoio na área de drogas e álcool (ações voltadas ao auxílio, orientação e tratamento de crianças e adolescentes dependentes de drogas ou álcool)					2005	
09) Apoio a pessoas com deficiência (programas ou ações voltados ao atendimento de crianças e adolescentes que	1992	2005		1991	Década 70	2003

<i>apresentam deficiências físicas, sensoriais e/ou mentais)</i>						
10) Colocação familiar (ações voltadas à integração de crianças e adolescentes em sua família natural ou em família substituída)					2º sem. 2010	
11) Instituição de Acolhimento (programa que acolhe, por tempo indeterminado, crianças e adolescentes vítimas de negligência, maus tratos ou abandono)			2007			
12) Prestação de serviços à comunidade / liberdade assistida (programas que executam medida socioeducativa em meio aberto, aplicada pela autoridade judiciária ao adolescente em conflito com a lei)					2007	
13) Liberdade assistida (programas que executam medida socioeducativa em meio aberto, aplicada pela autoridade judiciária ao adolescente em conflito com a lei)						
14) Semiliberdade (programas que executam medida socioeducativa de privação parcial, aplicada pela autoridade judiciária ao adolescente em conflito com a lei)						
15) Internação (programas que executam medida socioeducativa de privação total de liberdade, aplicada pela autoridade judiciária ao adolescente em conflito com a lei)						

Tabela 1: Tipos de atendimento deliberados pelo CMDCA e ano quando foram implementados no município.

Com relação ao conselho D, encontramos três programas com implantação a partir de 2009, os entrevistados mencionaram que o fato deveu-se à implantação do CRAS. A situação dos programas apontados pelo conselho E que foram implantados após a data do curso de capacitação aqui em avaliação não foi vinculada e nem mencionado qualquer tipo de influência deste curso sobre estes atendimentos implantados neste município. Por último, o conselho F apontou o início dos tipos de atendimento 2, 3, 4 e 5 em 2008, mas em razão da implantação do CRAS e não por influência da capacitação.

Diante desse desenho evidenciado anteriormente, podemos afirmar que o impacto pretendido pela capacitação de conselheiros nas deliberações do CMDCA com relação a estes tipos de atendimentos, programas e serviços não aconteceu. Mas esta afirmação carece de maiores articulações com relação às variáveis intervenientes nesse processo. Análise que pretendemos construí-la até ao final deste trabalho.

Outro tema analisado nesta pesquisa foi a respeito do conjunto de determinadas dificuldades relativas à dinâmica real de funcionamento do CMDCA e à percepção da mesma pelos conselheiros. Essa percepção dos conselheiros foi expressa em respostas como: *Dificuldades não; Sim, em baixo grau; Sim, em médio grau; Sim, em alto grau; Não há dados para avaliar.*

A primeira dificuldade colocada foi o **Baixo nível de informação dos conselheiros sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente**. Aqui os seis (100%) conselhos (A, B, C, D, E, F) responderam que *Sim, em médio grau*. A **Falta de apoio ao CMDCA por parte da Prefeitura** foi a segunda dificuldade analisada. Para esta dificuldade, encontramos: um (1,66%) conselho (F) que afirmou *Dificuldades não*; um (1,66%) conselho (D) que respondeu

Sim, em baixo grau; três (50%) conselhos (A, B, E) que responderam *Sim, em médio grau*. E um (1,66%) conselho (C) que a resposta foi *Sim, em alto grau*.

Os conselheiros foram unânimes em afirmarem que o *Baixo nível de informação dos conselheiros sobre o ECA* é uma dificuldade que incide na dinâmica deliberativa do CMDCA. Sem conhecimento, os conselheiros se tornam mais vulneráveis ainda a todos os tipos de cooptação ou manipulação deles e das deliberações do conselho sobre a política. Com relação à segunda dificuldade explicitada acima – *Falta de apoio do poder Executivo* –, apenas 50% dos conselhos a coloca num grau de dificuldade *médio*. As classificações das duas dificuldades acima em grau *médio* de dificuldade pode ser indicativo de falta de clareza das mesmas por parte dos conselheiros. Isso enseja reflexo das condições precárias de funcionamento que se encontram os conselhos.

No tocante à ***Dificuldade no relacionamento do CMDCA com uma ou mais Secretarias Municipais (Educação, Saúde, Esporte, Cultura, Habitação, Trabalho etc.)***, tendo em vista diagnosticar problemas e propor ações, essa dificuldade obteve como resposta *Dificuldades não*, para dois (33,34%) conselhos (A, F). *Sim, em baixo grau* para quatro (66,66%) conselhos. Para a dificuldade ***Atraso ou conflitos do CMDCA com o poder público quando da liberação de recursos do Fundo para entidades ou projetos***, registramos um (16,66%) conselho (F) com resposta *Dificuldade não*. Com resposta *Sim, em baixo grau* um (16,66%) conselho (B). Responderam *Não há dados para avaliar* quatro (66,66%) conselhos (A, C, D, E). ***Interferência indevida do poder Executivo municipal na gestão dos recursos do Fundo*** é uma dificuldade que dois (33,34%) conselhos (B, F) responderam como *Dificuldades não*. Resposta *Sim, em alto grau*, um (16,66%) conselho (C). E que *Não há dados para avaliar* três (50%) conselhos (A, D, E).

Quanto à ***Dificuldade no relacionamento do CMDCA com o Conselho Tutelar***, *dificuldades não* foram respostas de três (50%) conselhos (A, B, E); outros dois (33,34%) conselhos (C, D) com resposta *Sim, em baixo grau*; e um (1,66%) conselho (F) com resposta *Sim, em médio grau*. Com relação à ***Dificuldade no relacionamento do CMDCA com o Poder Legislativo***, encontramos três (50%) conselhos (B, E, F) com resposta *Dificuldades não*. Com resposta *Sim, em baixo grau* um (16,66%) conselho (D). E *Não há dados para avaliar* dois (33,34%) conselhos (A, C). 8). ***Dificuldade no relacionamento do CMDCA com o Poder Judiciário (juiz)***. Os indicadores dessa situação apontaram quatro (66,66%) conselhos (A, B, C, F) na condição *Dificuldades não* e dois (33,34%) conselhos (D, E) com resposta *Sim, em baixo grau*. Predomina, então, uma relação conselhos x judiciário sem dificuldades. Situação que apareceu bem diferente para a ***Dificuldade no relacionamento do***

CMDCA com o Ministério Público. Aqui foram três (50%) os conselhos (A, B, F) que afirmaram *Dificuldades não*. Ficando os outros conselhos divididos em: um (16,66%) (C) com resposta *Sim, em baixo grau*; um (16,66%) com resposta *Sim, em alto grau* e, finalmente, um (16,66%) (D) com *Não há dados para avaliar*. Observemos que, comparando a relação Ministério Público com Judiciário, há um nível mais elevado de dificuldades na relação do conselho com o primeiro.

Dificuldade no relacionamento do CMDCA com Conselhos Municipais de outras áreas (*Assistência Social, Educação, Saúde, Segurança Alimentar, Segurança etc.*) registrou três (50%) conselhos (C, D, F) com respostas *Dificuldades não*. *Sim, em baixo grau* de dificuldade para um (1,66%) conselho (B) e dois (33,34%) conselhos (A, E) responderam que *Não há dados para avaliar*. **Dificuldade no relacionamento do CMDCA com o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.** Essa foi sentida pelos CMDCA's da seguinte forma: dois (33,34%) conselhos (B, F) *Dificuldades não*; um (1,66%) conselho (D) *Sim, em baixo grau*; um (1,66%) conselho (C) *Sim, em alto grau*; e dois (33,34%) conselhos (A, E) responderam que *Não há dados para avaliar*. **Dificuldade do CMDCA para se comunicar com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)** foi sentida pelos CMDCA's praticamente de igual forma à dificuldade com relação ao CEDCA. Com o detalhe de que o conselho C saiu de *Sim, em alto grau* na questão anterior para *Sim, em baixo grau* nesta.

Nesse bloco de dificuldades enfrentadas pelo CMDCA, destacamos a quantidade de respostas na categoria *não há dados para avaliar*. Isso foi acentuado na questão sobre atrasos ou conflitos com o poder quando da liberação dos recursos do fundo, que encontramos quatro (66,66%) conselhos afirmando que *não há dados para avaliar*. Nesse grupo de respostas, apareceu, em segundo lugar, com 50% dos conselhos, a interferência do poder Executivo na gestão do fundo.

No relacionamento com as secretarias, encontramos 66,66% dos conselhos afirmando que existe dificuldade, mas *em baixo grau*. Nos relacionamentos com CT, outros conselhos setoriais, com os poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público, as respostas concentraram-se em *dificuldades não*. O destaque nesse grupo fica com o poder Judiciário, que teve 66,66% dos conselhos afirmando que não possuíam dificuldades de se relacionarem com este. Nas outras instituições, as respostas dos conselhos gravitaram em torno dos 50%. Este cenário pode dizer sobre muitas coisas, uma delas pode indicar que o conselho não conhece bem sua realidade e que se encontra inoperante ou pouco operativo, por isso as dificuldades da ordem dos relacionamentos institucionais não apareceram.

Quanto à função dos *conselheiros da sociedade civil tendem a defender prioritariamente os interesses específicos das entidades que representam*, encontramos as seguintes informações: quatro (66,66%) conselhos (A, B, C, F) com resposta *Dificuldades não*; um (16,66%) conselho (D) com resposta *Sim, em baixo grau*; e um (16,66%) conselho (E) que respondeu que *Não há dados para avaliar*. ***Conselheiros do poder público não associam as ações das áreas que representam às políticas de proteção de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade***. Essa questão encontrou três (50%) conselhos (A, C, F) com resposta *Dificuldades não*; um (1,66%) conselho (D) com resposta *Sim, em baixo grau*; um (1,66%) conselho (E) com resposta *Sim, em alto grau*; e um (1,66%) conselho (B) com resposta *Não há dados para avaliar*. ***Conselheiros do poder público não estão comprometidos com a causa da criança e do adolescente***. Nessa questão, o desenho das respostas foi: quatro (66,66%) conselhos (A, C, D, F) com resposta *Dificuldade não*; um (1,66%) conselho (E) com resposta *Sim, em alto grau*; e um (1,66%) conselho (B) com resposta *Não há dados para avaliar*. ***Conselheiros da sociedade civil não estão comprometidos com a causa da criança e do adolescente***. Aqui encontramos três (50%) conselhos (A, C, F) *Dificuldade não*; um (1,66%) conselho (D) *Sim, em médio grau*; um (1,66%) conselho (E) *Sim, em alto grau*; e um (1,66%) conselho (B) *Não há dados para avaliar*.

Conselheiros do poder público com baixo poder de decisão e mobilização nas Secretarias a que pertencem. As respostas apontaram quatro (66,66%) conselhos (A, B, D, F) com *Dificuldades não*; *Sim, em baixo grau* um (16,66%) conselho (C); e *Sim, em médio grau* um (1,66%) conselho (E) também. ***Conselheiros da sociedade civil com baixa representatividade nas instituições e/ou comunidades a que pertencem***. Aqui foram três (50%) conselhos (B, D, F) com resposta *Dificuldades não* e com resposta *Sim, em médio grau* três (50%) conselhos (A, C, E) também.

Com relação a este outro bloco de dificuldades apresentadas aos conselheiros para que indicassem como as percebiam, encontramos a maioria absoluta dos conselhos afirmando *dificuldades não*. Os destaques ficam com as dificuldades: *conselheiros da sociedade civil defender os interesses das entidades*, *conselheiros do poder público não estarem comprometidos com a causa da criança e do adolescente* e *com baixo poder de decisão*, que apareceu com 66,66% dos conselhos afirmando que não havia dificuldades. As outras

situações mantiveram-se no mesmo grupo de respostas, mas com 50% em três⁵⁰ e 33,34% em outras duas. Nesse último grupo, ficaram o CEDCA e o CONANDA. Ressaltamos também que foram as duas dificuldades nesse grupo em análise em que dois (33,34%) conselhos responderam *não há dados para avaliar*.

Outra questão posta foi a ***Baixa frequência de conselheiros da sociedade civil às reuniões do CMDCA***. Considerando que conselheiros de Direito não são remunerados pelo exercício da função conselheiro e raciocinando pela lógica de que os representantes da sociedade civil às vezes têm que conciliar trabalho pessoal e frequência às plenárias e reuniões do CMDCA, era de se esperar que houvesse alto grau de dificuldade de esses conselheiros serem frequentes aos compromissos dos conselhos.

Os dados obtidos mostraram certo equilíbrio. Foram três (50%) conselhos (A, B, F) os que responderam *Dificuldades não*; um (16,66%) conselho (C) com resposta *Sim, em baixo grau*; *sim, em médio grau* um (16,66%) conselho (D) e *Sim, em alto grau* um (16,66%) conselho (E) também. No que tange à ***Baixa frequência de conselheiros do poder público às reuniões do CMDCA***, as respostas foram equivalentes à anterior, porém em campo simétrico, ou seja, governamental.

Somos tendenciosos a perceber que, para este grupo de conselheiros, não havia dificuldades de participação nas reuniões, uma vez que são funcionários públicos e, geralmente, as plenárias dos CMDCA's ocorrem em horário de trabalho dos mesmos. Essa situação deveria representar uma facilidade para eles. Mas os dados revelaram situação bem distinta. Foram apenas dois (33,34%) conselhos (A, F) com resposta *Dificuldades não*. Para três (50%) conselhos (B, C, D) com resposta *Sim, em baixo grau* e um (16,66%) conselho (E) com resposta *Sim, em alto grau*.

Pouca disponibilidade de tempo dos conselheiros da sociedade civil para realizar as atividades do Conselho. Aqui encontramos as seguintes informações: dois (33,34%) conselhos (B, F) que afirmaram *Dificuldades não*; três (50%) conselhos (C, D, E) com resposta para *Sim, em médio grau*; e um (16,66%) conselho (A) para *Sim, em alto grau*. ***Pouca disponibilidade de tempo dos conselheiros do poder público para realizar as atividades do Conselho***. Os dados aqui foram: um (16,66%) conselho (F) que afirmou *Dificuldades não*; um (16,66%) conselho (B) que a resposta foi *Sim, em baixo grau*; três (50%) conselhos (C, D, E) com resposta *Sim, em médio grau*; e um (16,66%) conselho com resposta *Sim, em alto grau*. A situação da frequência dos conselheiros abordada em itens

⁵⁰ Sendo que, na dificuldade *conselheiros da sociedade civil com baixa representatividade nas instituições e/ou comunidades a que pertencem*, encontramos 50% dos conselhos afirmando *dificuldades não* e outros 50% que *sim, em médio grau*.

anteriores se apresenta similar, quando comparamos sociedade civil e governo nos itens disponibilidade de tempo dos conselheiros. Mostrando que a sociedade civil, apesar dos desafios, consegue fazer diferença positivamente na perspectiva em debate.

Rotatividade de conselheiros foi outro ponto analisado. Esse item apresentou as seguintes indicações: quatro (66,66%) conselhos (B, C, D, F) com resposta *Dificuldades não*; um (16,66%) conselho (E) com resposta *Sim, em baixo grau*; e um (1,66%) conselho (A) que afirmou *Sim, em médio grau*. Aqui, talvez devêssemos ter indagado por segmento – sociedade civil e governo – para que pudéssemos, a exemplo de itens debatidos anteriormente, apontar qual segmento sofre maior impacto com a rotatividade.

Analisando as dificuldades registradas acima, visualizamos um cenário, do ponto de vista das percepções dos conselheiros a respeito dessas, que denota concentradamente respostas nas categorias *dificuldades não*, *sim em médio grau* e *sim em baixo grau*, em ordem decrescente. Os percentuais correspondentes aos grupos de conselhos aqui destacados variaram entre 66,66% (rotatividade dos conselhos) e 50% (baixa frequência dos conselheiros) na primeira categoria de respostas. Nas outras duas respostas colocadas em evidência, o maior percentual foi 50%, sendo duas na segunda categoria e uma na última.

O destaque sensível nesse grupo de dificuldades ficou com a rotatividade dos conselheiros, questão identificada quando procedemos ao levantamento de quais conselhos os conselheiros que haviam participado da capacitação ainda faziam parte. Deparamos com números substanciais de conselheiros que, em menos de 2 anos, não estavam mais nos conselhos. Esta é uma variável não prevista na avaliação da capacitação, mas que pode interferir nos impactos da mesma.

Em relação à ***Falta de apoio da sociedade local às ações propostas e implementadas pelo CMDCA***, deparamos com as seguintes situações: dois (33,34%) conselhos (B, F) com resposta *Dificuldades não*; dois (33,34%) conselhos (C, E) que afirmaram *Sim, em baixo grau* para esta questão; um (1,66%) conselho (D) que foi *Sim, em médio grau* sua afirmação; e um (16,66%) conselho (A) que respondeu que *Não há dados para avaliar*.

Com relação à questão ***Dificuldade para obter informações sobre zonas rurais ou áreas urbanas de difícil acesso, nas quais possa haver maior vulnerabilidade de crianças e famílias***, essa dificuldade não parece ser tão acentuada. Vejamos os dados: três (50%) conselhos (B, C, F) com resposta *Dificuldades não*; dois (33,34%) conselhos (D, E) com resposta *Sim, em baixo grau*; e um (16,66%) conselho (A) afirmou que *Não há dados para avaliar*. Analisamos também a ***Dificuldade para causar impacto, com suas políticas e ações, em zonas rurais ou áreas urbanas de difícil acesso, nas quais possa haver maior***

vulnerabilidade de crianças e famílias. As respostas foram: dois (33,34%) conselhos (B, F) com *Dificuldades não*; um (16,66%) conselho (D) com *Sim, em baixo grau*; um (16,66%) conselho (C) com *Sim, em médio grau*; um (16,66%) conselho (E) com *Sim, em alto grau*; e um(16,66%) conselho (A) com *Não há dados para avaliar*.

Analisando esse grupo de dificuldades que vimos anteriormente, podemos ressaltar que as respostas dos conselheiros com relação ao grau de dificuldade que cada uma representava foram muito pulverizadas. Apenas uma resposta sobressaiu, concentrando 50% dos conselhos e com resposta *dificuldades não* (dificuldade para obter informações sobre zonas rurais ou áreas urbanas...). As respostas de modo geral para esse grupo de dificuldades gravitaram acentuadamente entre as alternativas de respostas *dificuldades não* e *sim, em baixo grau*.

Sobre as dificuldades cotidianas enfrentadas pelos CMDCAs e sobre estes em linhas gerais, podemos apontar que, apesar de suas limitações, os conselhos cumprem hoje, no Brasil, um papel fundamental no sentido de serem espaços com “função pedagógica” de construção da cidadania e da democracia, na medida em que se orientam pelos princípios da democracia participativa. Esta função, em vários estudos realizados, foi destacada, como indicador de “um renovado campo das expectativas acerca dos resultados do envolvimento institucional” (Tatagiba, 2002:63). A necessidade do respeito à diferença e a constituição dos conselhos num contexto plural e paritário se faz fundamental para percebermos, a natureza do vínculo estabelecido entre os conselheiros governamentais e não governamentais com suas entidades.

Os diferentes interesses vão se fazer representar nos conselhos na proporção e relação direta da relação conselheiro–entidade. Quanto aos conselheiros governamentais, as representatividades vão ser individuais, pessoais, se a relação com o órgão representado for baixa ou inexistente. Nesses casos, possibilitam tomadas de decisões, por parte dos conselheiros, baseadas na sua autorrepresentação e posição pessoal. Cria-se, com isso, uma situação conflitiva entre o conselheiro e a instância representada, quando esta não acata e nem aprova a posição tomada pelo conselheiro na plenária de deliberação. O contrário pode ocorrer também, quando o governo determina para seus representantes os papéis que devem desempenhar diante de certas pautas e momentos nas deliberações dos conselhos. Esta última postura é menos frequente. A primeira ocorre mais frequentemente, pois, além de o governo não se desgastar no embate, ele acaba esvaziando o conselho e rebaixando seu poder deliberativo pelo fato de as decisões políticas importantes recaírem no velho modelo: serem tomadas nos gabinetes e com os pares corporativistas e centralizadores do governo.

As representações não governamentais também possuem acentuada fragilidade de vínculo entre os conselheiros e suas entidades. O que acarreta de modo geral, uma situação em que os conselheiros encontram “pouco respaldo e acompanhamento de suas ações por parte das entidades que representam” (Tatagiba, 2002: 65). Muitas são as situações que produzem estes fatos.

Na visão de alguns conselheiros, o fato de as pautas das plenárias não serem enviadas com antecedência para que as entidades possam problematizar e dar subsídios para os seus representantes no conselho é fator de destaque nesse distanciamento representante–representada. Outro fator que produz esse distanciamento ocorre no processo de eleição das entidades da sociedade civil para tomarem acento no conselho. Em geral, elegem seus representantes e desaparecem, deixando estes sozinhos na representação. Esta ausência de debate prévio e de uma relação mais efetiva e afetiva entre as entidades e seus representantes acaba permitindo um rebaixamento do potencial democratizante que representa o espaço dos conselhos, pois os conselheiros, inseguros e sem amadurecimento prévio das questões, acabam votando com quem for mais convincente na defesa das proposições.

Houve também uma questão indagando aos conselhos sobre sua percepção a respeito de *sua eficiência no desempenho de algumas funções e atribuições*. Poderiam apresentar respostas nas seguintes categorias: *Baixa*, *Media* ou *Alta Eficiência*. A primeira função apresentada aos representantes dos conselhos foi *Diagnóstico da situação da criança e do adolescente no município*. As respostas dos seis (100%) conselhos (A, B, C, D, E, F) foi de *Baixa* eficiência. Vejamos que até o município (C) que possui diagnóstico documentado se colocou nessa condição. Com relação à função *Proposição e definição de prioridades, programas e ações que passam a constituir a política municipal de proteção integral à criança e ao adolescente*, encontramos quatro (66,66%) conselhos (A, B, C, E) afirmando que sua eficiência era *Baixa* e dois (33,34%) conselhos (D, F) se colocando com avaliação de *Média eficiência*.

Quanto ao *Monitoramento da política municipal de proteção integral à criança e ao adolescente*, encontramos outra unanimidade entre os seis (100%) conselhos (A, B, C, D, E, F) que assumiram desempenhá-lo com *Baixa eficiência*. Com relação à *Decisão quanto à utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente*, a configuração das respostas foi outra. Encontramos: quatro (66,66%) conselhos (A, C, D, E) com resposta *Baixa eficiência*; um (16,66%) conselho (F) que afirmou possuir *Média eficiência*; e um (16,66%) conselho (B) com resposta *Alta Eficiência*.

Para a função *Fomento da articulação entre Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Órgãos de Segurança, na apuração de denúncias sobre ameaças ou violações de direitos de crianças e adolescentes*, o quadro das respostas mudou um pouco a tendência. Apareceram: dois (33,34%) conselhos (C, E) com resposta *Baixa eficiência*; três (50%) conselhos (A, B, D) com resposta *Média eficiência*; e um (16,66%) conselho (F) afirmando *Alta Eficiência*. A função *Integração do CMDCA com Secretarias Municipais e outros órgãos executores de políticas públicas direcionadas à criança e ao adolescente* apresentou o seguinte desenho com relação ao seu desempenho: um (16,66%) conselho (B) com resposta *Baixa eficiência*; três (50%) conselhos (C, D, E) afirmando possuir *Média eficiência*; e dois (33,34%) conselhos (A, F) com *Alta Eficiência* no desempenho dessa função.

A função *Apoio ao Conselho Tutelar para que este possa desempenhar a contento suas funções* foi onde encontramos uma configuração das respostas dos conselhos mais positiva entre todas as funções avaliadas nesta questão. Apareceram dois (33,34%) conselhos (D, E) que afirmaram possuírem *Média eficiência*; e quatro (66,66%) conselhos (A, B, C, F) que se afirmaram com *Alta Eficiência*. Com relação à *Fiscalização das entidades de atendimento direto à criança e ao adolescente*, o quadro não foi tão atraente. Encontramos: quatro (66,66%) se colocando com *Baixa eficiência*; um (16,66%) conselho (F) assumindo *Média eficiência*; e um (16,66%) conselho (B) se afirmando em *Alta Eficiência*.

O cenário desenhado a partir do conjunto das funções do CMDCA acima explicitadas indica que o grau de eficiência das funções deste não se apresenta satisfatório. Das 48 possibilidades de respostas que cada nível de eficiência poderia receber, *alta eficiência* recebeu apenas nove, a *média* recebeu 12 e *baixa* eficiência ficou 27 respostas. As funções *Diagnóstico da situação da criança e do adolescente no município* e *Monitoramento da política municipal de proteção integral à criança e ao adolescente* apareceram com 100% dos conselhos concentrados nesse nível de eficiência. Esse dado revela que os conselheiros têm consciência dos limites impostos à atuação do CMDCA com relação a certas funções essenciais ao mesmo.

Importante ressaltarmos que a eficiência no desempenho das funções do CMDCA está relacionada necessariamente às suas condições de operacionalidade: possuir infraestrutura adequada, recursos humanos e logísticos, condições de organização e funcionamento (mesa diretora, reuniões plenárias), instrumentos normativos (resoluções, regimento), estratégias operacionais (diagnóstico, plano de ação, fundo, comissões temáticas, etc.).

Na perspectiva de verificarmos indicativos de impacto da *Capacitação de conselheiros de Direito e Tutelares* nos conselhos de Direitos, indagamos aos conselhos: desde quando sua eficiência no desempenho das funções em questão era de *Média* ou *Alta eficiência*? Apresentamos as respostas na tabela a seguir:

Funções do CMDCA	Conselhos Pesquisados					
	A	B	C	D	E	F
Diagnóstico da situação da criança e do adolescente no município.						
Proposição e definição de prioridades, programas e ações que passam a constituir a política municipal de proteção integral à criança e ao adolescente.				2007		
Monitoramento da política municipal de proteção integral à criança e ao adolescente.						
Decisão quanto à utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.		2007 ⁵¹				
Fomento da articulação entre Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Órgãos de Segurança, na apuração de denúncias sobre ameaças ou violações de direitos de crianças e adolescentes.	2004	2007		2002		2002
Integração do CMDCA com Secretarias Municipais e outros órgãos executores de políticas públicas direcionadas à criança e ao adolescente.	Desde sempre		1997	2002	Desde início do Conselho	Início 2008
Apoio ao Conselho Tutelar para que este possa desempenhar a contento suas funções.	2006	2007	1999	2004	Início 2008	Agosto 2008
Fiscalização das entidades de atendimento direto à criança e ao adolescente.		2007				

Tabela 2: Funções do CMDCA e ano quando passou a desempenhá-las.

Observemos que nenhuma resposta apontou data que pudéssemos vincular alguma influência da *Capacitação de Conselheiros de Direito e Tutelares* em avaliação sobre a eficiência do conselho, pois a primeira capacitação ocorreu em dezembro de 2008. Considerando também que a área de concentração das respostas dos conselhos apresentadas anteriormente a esta tabela gravitou em torno da alternativa *baixa* eficiência desses no desempenho de suas funções, já poderíamos inferir que fosse baixo o impacto da capacitação.

Incidir na dinâmica deliberativa dos conselhos fazia parte dos objetivos da capacitação avaliada. Se estes órgãos se autoavaliaram com baixa eficiência no cumprimento de suas

⁵¹ Serviços que existem “a partir da criação do conselho (só existem a três anos)”. Como a pesquisa foi realizada em outubro de 2010, a data de criação remete a 2007.

funções e atribuições e os dados apresentados da política deliberada remontam a datas anteriores à capacitação, a conclusão que tiramos é que não houve impacto da capacitação nessa dimensão da dinâmica do CMDCA.

Analizamos *com que frequência o CMDCA tem tomado conhecimento das Resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e incorporado estas em suas ações*. As respostas dos conselheiros a esta questão poderiam ser *Nunca ou raramente, Às vezes* ou *Sempre*. A primeira indagação colocada para os conselheiros foi *sobre as Resoluções do CONANDA, o CMDCA Toma conhecimento?* Encontramos cinco (83,34%) conselhos (A, B, C, D, E) afirmando que *Às vezes* tomam conhecimento; e um (16,66%) conselho (F) que afirmou *Sempre* tomar conhecimento.

Quando indagados se *As incorporavam em suas ações [e com que] Frequência*, as respostas foram: um (16,66%) conselho (A) afirmando *Nunca ou raramente*; e cinco (83,34%) conselhos (B, C, D, E, F) que afirmaram incorporar *Às vezes*. Ao solicitarmos apontarem a partir de que momento ou situação o CMDCA passou a fazer isso, encontramos as seguintes respostas: conselho C “desde 2003”; conselho D “desde 2002”; conselho F “desde 2008, a partir da capacitação”.

Vejamos que aqui aparece uma referência explícita à *Capacitação de conselheiros de Direito e Tutelares* a qual estamos avaliando seu impacto nos conselhos. Formalizamos a mesma questão anterior aos conselheiros, mas mudamos o foco para o CEDCA-MG. Com relação *às Resoluções do CEDCA, o CMDCA Toma conhecimento...* E as respostas foram: um (16,66%) conselho (A) que afirmou *Nunca ou raramente* tomar conhecimento; quatro (66,66%) conselhos (B, C, D, E) que responderam tomar conhecimento *Às vezes*; e um (16,66%) conselho (F) que informou tomar conhecimento *Sempre*. Se compararmos estas respostas com relação às do CONANDA, percebemos que os conselhos conhecem mais as resoluções deste do que as do CEDCA, pois obtivemos aqui uma resposta (conselho A) *Nunca ou raramente*, o que não ocorreu com relação ao CONANDA.

Quando analisamos as resoluções do CEDCA e indagamos aos conselheiros se o CMDCA *As incorporava em suas ações [e com que] Frequência*, dois (33,34%) conselhos (A, B) afirmaram *Nunca ou raramente* incorporar; quatro (66,66%) conselhos (C, D, E, F) que *Às vezes* as incorporam. Em comparação ao CONANDA nesse item da questão, o CEDCA sobressai negativamente, mesmo que em baixo percentual. Foram dois conselhos (A, B) que afirmaram *Nunca ou raramente* incorporar as resoluções contra um (A) nas respostas com relação ao CONANDA.

Ao solicitarmos apontarem a partir de que momento ou situação o CMDCA passou a fazer isso, informaram-nos: conselho C “desde 2005”; conselho D “desde 2002”; conselho E “desde o início do conselho”; conselho F “desde 2008 a partir da capacitação”. Outra vez aparece menção à *Capacitação de conselheiros de Direito e Tutelares* que estamos avaliando como motivadora do início de *tomada de conhecimento e incorporação das resoluções do CEDCA às do CMDCA*.

Analisarmos estas questões ajuda-nos a perceber que há necessidade de esses órgãos estadual e nacional melhorarem suas estratégias de comunicação com relação às suas decisões, pois, de acordo com a Constituição de 1988 e o próprio ECA, cabe a estes órgãos – mais ao primeiro que o segundo – o papel de determinação de diretrizes e orientações aos CMDCA.

Outro aspecto que se faz necessário destacarmos nesse contexto investigado é o que esta ausência de relacionamento institucional produz de impacto na função deliberativa e de controle social dos conselhos. Por ser o CONANDA e em escala menor, o CEDCA a estabelecerem as Diretrizes da Política de Atendimento à criança e ao adolescente, com o não tomar conhecimento dessas e não incorporá-las às suas resoluções, corre-se o risco de rebaixar a eficácia das deliberações do CMDCA por serem às vezes pautadas em informações descontextualizadas ou até revogadas.

Outro aspecto que esta ausência de relacionamento revela é o desconhecimento por parte desses órgãos da necessária compreensão e atuação, considerando a política da criança e do adolescente dentro de um Sistema de Garantia de Direitos cujo objetivo é materializar a Doutrina da Proteção Integral na defesa dos Direitos da criança e do adolescente. Um sistema desarticulado é um sistema que não funciona, se torna inoperante.

Outro eixo analisado foi sobre a *necessidade de aprimoramento das ações do CMDCA*. Apresentamos uma lista de *fatores* e solicitamos que *indicassem em que medida aquele CMDCA sentia necessidade de apoio ou aprimoramento em cada tema ou aspecto relacionado*. Os CMDCA poderiam responder *Nenhuma ou pouca, Média ou Grande* necessidade de apoio ou aprimoramento. Vejamos o desenho final das respostas dos conselhos na tabela a seguir:

Fatores	Necessidade de apoio ou aprimoramento		
	Nenhuma ou pouca	Média	Grande
01) Compreensão e aplicação das normas e princípios do ECA.		B	A,C,D,E e F
02) Diagnóstico da situação da criança e do adolescente no município.		B	A,C,D,E e F

03) Planejamento e formulação de políticas de atendimento à criança e ao adolescente.	B		A,C,D,E e F
04) Captação de recursos para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e gestão desses recursos.		B	A,C,D,E e F
05) Organização e funcionamento do CMDCA		A,B,C,E e F	D
06) Compreensão do orçamento municipal e sua vinculação com ações voltadas à defesa dos direitos da criança e do adolescente.	B		A,C,D,E e F
07) Divulgação dos problemas, prioridades e políticas da área da criança e do adolescente.	B	D e F	A, C e E
08) Articulação e integração entre os poderes públicos e lideranças da sociedade civil em torno da defesa dos direitos da criança e do adolescente.	B	D, E e F	A e C
09) Controle e monitoramento do processo de implementação dos programas de atendimento no município.	B		A,C,D,E e F
10) Compreensão e atitude do Poder Executivo Municipal em relação ao papel do CMDCA.	B	A, D, E e F	C
11) Interação e troca de experiências com CMDCA de diferentes municípios.		A,B,C,D,E e F	
12) Execução de medidas socioeducativas para adolescentes em conflito com a lei (prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade, internação).	B e F	D	A, C e E

Tabela 3: Necessidade de apoio ou aprimoramento das ações do CMDCA - indicação do grau de necessidade.

Observemos que, para os fatores/temas apresentados acima, os de número *01, 02, 03,04, 06 e 09* possuíram concentradamente para os conselhos (A, C, D, E e F) o mesmo grau de necessidade de apoio ou aprimoramento, ou seja, *Grande*. Chama atenção também a grande concentração de conselhos – variando de 50% a 100% –, apontando necessidade de apoio ou aprimoramento *Média* em torno dos fatores/temas *05, 08, 10 e 11*.

Após indagarmos sobre os temas anteriores, solicitamos aos entrevistados dos CMDCA *apontarem outras ações, apoios ou medidas de qualquer natureza que seriam importantes para fortalecer a ação dos conselhos no município*. Só três (50%) conselhos apontaram sugestões, a saber: conselho C – “implementação da secretaria executiva do CMDCA”; “equipe técnica de apoio ao CMDCA”; “integrar melhor Ministério Público, Executivo, Legislativo com os conselhos”. Observemos que as duas primeiras sugestões são de foro interno ao CMDCA e dizem respeito à dimensão organizacional do mesmo. Sem estes recursos humanos, as atribuições, funções e papéis do conselho ficam seriamente comprometidas e dificultam inclusive alcançarem as expectativas apontadas na terceira sugestão por este conselho.

O Conselho D apontou “necessidade de integração da sociedade civil”; “fortalecer o Fundo da Criança e do Adolescente”. Já o Conselho E mencionou “o processo de indicação dos governamentais. Conseguir pessoas mais sensíveis à causa”; “mobilização e conscientização da sociedade civil”; e “maior interação entre CMDCA e Judiciário”. Ressalto que dois dos três conselhos que fizeram sugestões para fortalecer a ação dos conselhos nos

municípios apontaram para a sociedade civil, destacando a “necessidade de integração” de “mobilização e conscientização” desta.

Indagamos também aos conselheiros sobre *o que não poderia faltar em um CMDCA para que ele funcionasse bem*. E as respostas foram⁵²: “infraestrutura” indicada por três (50%) conselhos (A – “local próprio”; C – “secretaria executiva”; “espaço adequado”; equipamentos (computador, fax, telefone); D – “estrutura mínima de funcionamento (sede, secretaria executiva...); infraestrutura”); “capacitação” apontada por três (50%) conselhos (A, E, F). Intercambio, integração, articulação apareceram três (50%) conselhos (B – “o intercâmbio entre o CMDCA e o poder público, poder judiciário, CT e a população”; C – “integração conselho e gestor”; D – “integração sociedade civil e governo”). Recursos humanos foram indicados por dois (33,34%) conselhos (E – “recursos humanos”; F – “recursos (...) humanos”).

Outras respostas ficaram assim distribuídas: conselho A “apoio; conhecimento; disponibilidade”. Conselho C “comprometimento dos conselheiros”. Conselho D “reuniões”. Conselho E “gente que faz a diferença; idealismo; tomada de atitude; exercício da competência do CMDCA”. Conselho F “comprometimento dos conselheiros; troca de informações (socialização); recursos financeiros (...)”. *Infraestrutura e capacitação* aparecem em destaque no conjunto do que os conselheiros consideraram que seria fundamental e necessário ao bom e ininterrupto funcionamento dos CMDCAs. Sendo que conselheiros capacitados conseguirão incidir melhor no Executivo na garantia desses instrumentos e condições mínimas de funcionamento do conselho.

Há uma pesquisa “sobre os conselhos municipais do Estado do Rio Grande do Norte nas áreas de saúde, educação, assistência social e criança e adolescente” (Tatagiba, 2002: 69), que fora realizada pela Arquidiocese de Natal, Pastoral da Criança e UFRN, que revelou “que, para 71% dos conselheiros não governamentais, a principal dificuldade para o exercício de suas funções é a falta de capacitação, problema também destacado por 63% dos presidentes dos conselhos” (ibidem).

A “Escola de Formação Quilombo dos Palmares” (Equip, 1995), que realizou pesquisa em vários estados do Nordeste, apontou em seu relatório que a questão da capacitação dos conselheiros não governamentais fora apontada por eles como sendo um dos maiores entraves à participação da sociedade civil, colocando em destaque: “a falta de conhecimento, experiência e subsídios quanto ao funcionamento do conselho e o papel dos conselheiros. E,

⁵² Esta questão possuía várias alternativas e comportava múltiplas respostas para um mesmo CMDCA.

ainda, falta de formação e/ou assessoria que contribua nessa discussão” (EQUIP, 1995, Apud Tatagiba, 2002: 70).

Estamos diante de uma realidade perplexa e que nos põe

perguntas desafiadoras como esta: ‘diante dessas constatações, que colocam em xeque a preparação dos conselheiros/militantes e a qualidade de participação, perguntamos qual o significado da existência dos conselhos, se não estamos preparados para ocupar este espaço e disputar nele um projeto’(...). Mas como melhorar a qualidade da representação dos conselheiros societais sem promover a elitização e a burocratização da participação? Como construir um programa de capacitação, que permita aos conselheiros da sociedade civil dialogar em pé de igualdade com os agentes estatais, sem, contudo transformá-los em especialistas, o que acabaria recolocando o ciclo das exclusões por meio do discurso especializado? De que forma minorar os efeitos das desigualdades sociais no processo deliberativo? Num país como o nosso, marcado por altos índices de analfabetismo, essa discussão assume contornos dramáticos, principalmente quando a essa característica associa-se outra: a valorização, em nossa cultura política, do argumento técnico em detrimento de outros saberes (Tatagiba, 2002: 70).

À guisa de conclusão do registro das informações levantadas por este questionário, recolhemos informações a respeito de quantos conselheiros participaram da elaboração das respostas aqui elencadas e a que campo eles pertenciam – *sociedade civil* ou *poder público*. E a configuração deste levantamento ficou assim: representantes da *sociedade civil*, conselhos (A – 2; B – 3; C – 1; D – 0; E – 2; F – 1); representantes do *poder público*, conselhos (A – 2; B – 4; C – 2; D – 4; E – 1; F – 2;).

Então, obtivemos uma configuração com total de nove representantes da *sociedade civil* para 15 representantes do *poder público*. O que nos dá um percentual de 60% da *sociedade civil* em relação ao *poder público*. Ficando este com 40% a mais que aquela. Importante registrarmos que, quando agendamos com o CMDCA a entrevista, ressaltamos a importância da presença de toda a mesa diretora, que, em tese, possui paridade. Mas os números acima revelam a configuração das correlações de forças que compareceram às entrevistas da pesquisa.

Observamos nos registros anteriores que, para alguns atendimentos, encontramos conselhos afirmando que *não existe no município e não é necessário*. Algumas questões devem ser postas a partir desse contexto: o município possui uma perspectiva de Estado de Bem-Estar que estabelece uma rede de proteção efetiva às crianças e adolescentes do município ao ponto de não necessitar de atendimentos de proteção, promoção e defesa dos direitos dessa categoria? Sobre as medidas socioeducativas de meio fechado ou semiaberto até é compreensível não terem necessidade ou não quererem, mas *erradicação do trabalho infantil* (com quatro (66,66%) municípios (A, C, E, F) nessa resposta), *colocação familiar e instituição de acolhimento* fazem parte da rede de proteção. E, pelos dados colhidos, 83,34%

(cinco) não possuem Diagnósticos e nem Plano de Ação. Como podem se colocar nessa perspectiva de negar esta necessidade no município? Ou talvez, por falta dessas informações, tomaram estas decisões. Entrou nesse grupo de respostas a *Prestação de Serviço à comunidade e Liberdade Assistida* que são medidas socioeducativas em meio aberto, por isso preventivas, para que adolescentes não caminhem para medidas socioeducativas mais complexas. Caberia uma investigação específica e mais aprofundada para darmos conta dessas posturas no mínimo estranhas, para não dizer contraditórias dos CMDCA's com relação à compreensão daquilo sobre o que eles necessitam deliberar, gerir e controlar.

Diante dos dados tabulados anteriormente e a partir das questões postas, nos colocamos frente a uma situação em que a *Capacitação de Conselheiros de Direitos e Tutelares* em avaliação apresenta indicadores de que a mesma *não conseguiu impactar efetiva e substancialmente* a dinâmica interventiva dos CMDCA's pesquisados na perspectiva de *provocá-los para a discussão e deliberação das políticas públicas de atendimento à Criança e ao Adolescente* ou o aprimoramento das mesmas. As razões de não se ter alcançado os objetivos desta capacitação são muitas. Vejamos a avaliação deste impacto na percepção dos conselheiros e, logo após, faremos estas considerações.

3.3. Análise dos dados dos questionários de Avaliação do impacto do Curso de Capacitação a partir da perspectiva dos Conselheiros dos Direitos da Criança e do Adolescente que participaram do curso de capacitação

Esta parte da pesquisa pretende explicitar o impacto dessa capacitação *a partir da perspectiva dos Conselheiros dos Direitos da Criança e do Adolescente que participaram* do curso. O grupo de conselheiros aqui em questão são pertencentes aos seis conselhos abordados no item anterior.

3.3.1. Analisando o impacto da capacitação a partir da percepção dos conselheiros

Para fins de contextualização dos conselheiros que participaram desta parte da pesquisa, apresentaremos algumas informações a respeito dos mesmos com relação à configuração do grupo quanto ao gênero, à escolaridade, ao segmento de sociedade que estão representando no conselho, à idade, à inserção no mercado de trabalho, à militância política e outras militâncias. Enviamos aos conselheiros um questionário (instrumento de avaliação)

com 19 (dezenove) questões, predominantemente discursivas para serem respondidas por estes.

O propósito da pesquisa é *avaliar o impacto da capacitação no conselho a partir da percepção dos conselheiros*. Dos 13 que receberam os questionários avaliativos, apenas 11 conselheiros devolveram os mesmos respondidos. Como já informamos anteriormente, na perspectiva de garantia do anonimato, referenciaremos estes como Representantes da Sociedade Civil (RSC) e Representantes do Governo (RG). Para identificarmos as falas dos mesmos, garantindo o anonimato, os 11 conselheiros serão referenciados pelas letras do alfabeto de G até Q, pois as seis primeiras letras passaram a identificar os conselhos aos quais estes conselheiros pertenciam.

Do ponto de vista do gênero, encontramos um número substancial de mulheres, foram nove (81,82%)⁵³ conselheiras (H, I, J, K, L, M, O, P, Q) para dois (18,18%) conselheiros (G, N). Quanto à idade, os conselheiros estão situados na faixa etária dos 27 aos 60 anos de idade (G – 35; H – 59; I – 60; J e O – 53 cada; K – 37; L – 46; M – 63; N – 27; P – 42; Q – 29 anos).

Concernente à escolaridade, entre os conselheiros pesquisados, encontramos sete (63,64%) com graduação (I – Orientação Educacional; K, L, P, Q – Serviço Social; M – Normal Superior; N – Enfermagem). Na condição de Graduação incompleta, havia um (9,09%) conselheiro (O – Serviço Social). Com escolaridade em ensino médio, constatamos três (27,27%) conselheiros (G, H, J). Observemos que há predominância de graduados nesse grupo. Formando um total de oito (72,73%) conselheiros se incluirmos o que está com graduação incompleta. Outro destaque nesse grupo é para o Serviço Social, que contabilizou quatro (36,36%) conselheiros nesta área. Um dado muito significativo, pois representa 50% das graduações apresentadas.

Se compararmos estes dados sobre a escolaridade com os equivalentes contidos na pesquisa “Os Bons Conselhos – Pesquisa ‘Conhecendo a Realidade’ de 2006⁵⁴” (SEDH/CONANDA – CEATS/FIA 2007), constataremos que o perfil dos conselheiros pesquisados aqui na Zona da Mata (72,73%) está acima das médias apontadas nacionalmente

⁵³ Na tabulação e análise dos dados e informações recolhidas, adotaremos em certa medida a utilização de percentuais que servirão para indicar a significação e comparação dos dados obtidos nos questionários. Situação que demandou ajustarmos os percentuais para mais ou para menos, minimamente, para obtermos números redondos. Um décimo ou, até menos do que isso em alguns casos, para mais ou para menos foram os arredondamentos. Então, se somarem os percentuais, em alguns casos, provavelmente não fecharão em 100%.

⁵⁴ Esta pesquisa foi encomendada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH, e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, ao Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração – CEATS/FIA e foi executada no ano de 2006. Será utilizada para comentarmos os dados e informações atinentes aos dados levantados com os 11 conselheiros que responderam aos instrumentos de pesquisa cujos dados aqui tabulamos e vamos analisar.

pela pesquisa que são de “52% dos conselheiros [que] têm curso superior incompleto, completo ou algum tipo de pós-graduação” (SEDH/CONANDA – CEATS/FIA 2007: 35).

No ensino médio, ficamos um pouco abaixo da média (27,27%) – mas estar abaixo da média significa uma condição melhor, mais elevada, pois a média nacional para este nível é de “32% [para os que] têm ensino médio completo”. Melhor ainda para o grupo de conselheiros aqui em destaque pelo fato de não encontramos nenhum conselheiro com nível de ensino fundamental incompleto ou completo, o que eleva o nível dos conselheiros de nossa região. Mas, quando analisados estes dados regionalmente, de acordo com pesquisa ‘Conhecendo a Realidade’, a Região Sudeste sobressai, corroborando os índices por nós encontrados: “Na divisão por região, o Sudeste apresenta 57%, e as Regiões Sul e Centro-Oeste, 55% de conselheiros com nível superior incompleto ou mais, enquanto que, nas Regiões Norte e Nordeste, esse percentual cai para 45%” (SEDH/CONANDA – CEATS/FIA 2007:35).

Com relação ao campo de representação, a conformação ficou com oito conselheiros (72,73%) para os governamentais (RG – H, I, J, K, L, N, O, Q) e três (27,27%) para sociedade civil (RSC – G, M, P). Importante destacar que, quando selecionamos os municípios a serem pesquisados e, conseqüentemente, os conselheiros também, buscamos uma combinação de critérios que permitisse tendência ao equilíbrio entre estas duas categorias. Os 13 conselheiros dos seis municípios mantinham uma correlação de oito (61,53%) RG para cinco (38,47%) RSC quando fechamos o grupo a ser pesquisado. Mas ocorreram alguns imprevistos e este quadro foi alterado substancialmente. Um dos conselheiros que constava na base de dados inicialmente como representante da sociedade civil (Q) pertencia de fato à categoria de RG. E isso só apareceu no momento da tabulação e análise dos dados.

Um segundo fato merecedor de registro e explicação foi a mudança de uma (9,09%) conselheira (O) que representava a sociedade civil e que, logo após o Curso de Capacitação, que se encontra em avaliação⁵⁵, passou a representar o campo do governo. E, mesmo quando ligamos e checamos estas informações, para encaminhar os questionários de avaliação, a conselheira sustentou representar a sociedade civil. Ao devolver o questionário respondido, sua identificação quanto à categoria que representava apareceu como RG. A justificativa da conselheira foi que “se tornara funcionária pública como cargo de confiança em janeiro de 2009”.

Ao Indagarmos *se sempre representaram este segmento*, encontramos entre os questionários devolvidos pelos pesquisados nove (81,82%) conselheiros (RG - H, I, J, K, N,

⁵⁵ Esta conselheira pertence ao grupo de conselheiros da turma capacitada em dezembro de 2008.

Q; RSC - G, M, P) afirmando que sempre estiveram nesse papel. Apenas um (9,09%) conselheiro (O) mudou RSC para RG por ter se tornado funcionário público em cargo comissionado, conforme explicitamos anteriormente, e um (9,09%) conselheiro (L) não respondeu a esta questão.

Com relação à atuação profissional, considerando o *tempo de representação no conselho*, deparamos com sete (63,64%) conselheiros (RG – H, I, L, N, O, Q; RSC – P) de primeiro mandato, ou seja, com dois anos ou um pouco mais de permanência nessa representação. O grupo dos que possuíam um segundo mandato ficou com dois (18,18%) conselheiros (RG – J; RSC – G). E os mais experientes não sobressaíram somando apenas dois (18,18%) conselheiros (RG – K; RSC – M) com cinco e seis anos de experiência respectivamente, ou melhor, média de três mandatos, considerando que é preponderante nos CMDCA's mandatos de dois anos.

Este quadro revela pouca experiência dos conselheiros, levando em conta o tempo no exercício da função e se considerarmos o elevadíssimo índice dos que estão num primeiro mandato e a baixa expressividade do número dos que possuem mais de dois mandatos. Mas esse quadro é confortável quando comparamos os dados pesquisados aos da pesquisa nacional “Conhecendo a Realidade”: 65% dos membros dos Conselhos dos Direitos com primeiro mandato e 38% dos conselheiros pesquisados com mais de cinco anos de atuação, ou seja, com mais de dois mandatos.

Para a primeira informação, a situação dos conselhos pesquisados aqui na Zona da Mata é minimamente melhor (63,64%) por ser um dado que revela uma situação de fragilidade – baixa experiência profissional dos conselheiros. Já no segundo dado agregado (36,36%), o quadro é um pouco pior, pois estar abaixo nesse índice é reforçar o indicador de baixa experiência profissional, o que robustece o indicador mencionado anteriormente.

Quando levantamos o tipo de atividade profissional desenvolvida, encontramos quatro (36,36%) conselheiros (RG - K, L, O, Q) na área de assistência social. Com atuação vinculada à área da educação foram três (27,27%) conselheiros (RG - H, I; RSC - M). Foram encontrados também um (9,09%) conselheiro (RG - N) na área de saúde; um (9,09%) conselheiro (RG - J) declarante apenas como funcionário público; um (9,09%) conselheiro (RSC - G) como desempregado; e um (9,09%) conselheiro (RSC - P) na condição de aposentado.

Estes dados corroboram o perfil nacional da composição dos conselhos que aponta para predominância dos representantes dos governamentais sobre os não governamentais. Mas os dados registrados acima podem revelar que o fato de a maioria dos conselheiros

profissionalmente ser vinculada a um órgão público nos dá indícios de “que há servidores públicos atuando como representantes da sociedade civil, o que implica uma importante distorção da característica de paridade” (SEDH/CONANDA – CEATS/FIA 2007:40), condição fundamental de estruturação do CMDCA. Esta situação traz para o debate a questão visceral da conformação dos conselhos, revelando que equilíbrio é muito mais que simetria numérica na composição deste órgão.

Militância política com filiação partidária foi outro dos temas investigados. Encontramos cinco (45,45%) conselheiros (RSC – P, Q; RG – L, N, O) que responderam afirmativamente para esta questão, mas só dois identificaram o partido (L – PRB; O – PT). Os outros seis (54,55%) responderam negativamente (RSC – G, M; RG – H, I, J, K). Além da questão acima, indagamos sobre outras militâncias e os resultados revelaram quatro (36,36%) conselheiros com outras atividades (RSC – M – Amor Exigente; P – Pastoral da Criança; RG – J – Igualdade Racial; Q – Pastoral da Criança) e 7(63,64%) conselheiros (RSC – G; RG – H, I, K, L, N, O) sem militância.

Observemos que, com relação à militância política, esta foi preponderante entre os governamentais nesse grupo de conselheiros e entre os presidentes e mesa diretora dos CMDCA's apontados em texto anterior. Ao passo que sobre *outras militâncias* nesse grupo de conselheiros pesquisados ocorreu um equilíbrio entre os representantes da sociedade civil e do governo. Se olharmos para questões pautadas anteriormente, como, por exemplo, o alto índice de conselheiros de primeiro mandato que poderia indicar baixa incidência desses conselheiros nas discussões, deliberações das políticas e dos temas nas plenárias, poderíamos problematizar que não seria natural essa leitura sobre esses conselheiros principiantes, considerando as inserções políticas e militantes dos mesmos⁵⁶.

Até aqui, procedemos à qualificação dos conselheiros. Passaremos à apresentação das respostas das questões abertas que foram submetidas a estes conselheiros na perspectiva de recolhermos informações para checarmos se a “*Capacitação de Conselheiros Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e Tutelares. Estratégia de Fortalecimento do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente*” conseguiu formar os conselheiros para a discussão e deliberação das políticas públicas de atendimento à Criança e ao Adolescente nos CMDCA's dos municípios da Zona da Mata Mineira.

A primeira questão apresentada aos conselheiros solicitava *uma avaliação do que eles aprenderam [no curso] e como aplicaram este aprendizado*. Organizamos as respostas a

⁵⁶ Essas variáveis *militâncias político-partidário* e *outras militâncias* provavelmente influenciam na visão de mundo desses conselheiros e, conseqüentemente, no modo de atuação na função conselheiro. O que talvez não ocorresse se não possuíssem essas vinculações de militâncias.

partir dos dois segmentos que compõem o CMDCA: Não Governamental e Governamental, para todas as questões. Os RSC responderam: “Fiquei sabendo um pouco mais, só que não apliquei por falta de estrutura do conselho municipal” (G); “O aprendizado construído norteou o cumprimento de minhas atribuições, destacando sempre orientações bem objetivas e clareadoras no tocante à organização legal e funcional de um CMDCA” (M); “O que aprendi foi muito importante para trabalhar na pastoral da criança. E melhorou minha participação nas reuniões do CMDCA e no atendimento com famílias da pastoral” (P).

Para os RG: “Não tínhamos conhecimento das atribuições do CMDCA e, através das capacitações, aprendemos muito e passamos esse aprendizado aos membros do CMDCA e aos membros do Conselho Tutelar” (H); “Através de muito estudo, muitos cursos de atualização, procurando buscar novos conhecimentos. Acompanhando as mudanças, aplicando os conhecimentos de forma necessária a cada situação” (I); “Aprendi a valorizar mais o CMDCA, pois vi a importância do conselho no município” (J); “Avalio que o que discutimos nos cursos foi de grande importância para o nosso conselho. Participar de conselhos é algo muito novo para todos nós e um conhecimento básico se faz necessário. E isso nós conseguimos apreender nesta capacitação” (K); “O aprendizado na capacitação foi muito rico, entretanto a aplicabilidade não tem sido efetiva devido à disponibilidade em participar nas reuniões e ações do CMDCA” (L); “Além de informações bem específicas das normas contidas no Estatuto da Criança e Adolescente, o curso propôs informações relativas à rotina do Conselho Tutelar e aplicações na Saúde, com essas informações, melhoramos nosso entendimento acerca do funcionamento do CMDCA, tornando o nosso conselho mais efetivo, em suas ações” (N, O); “O que aprendi foi de extrema importância no trato com as questões relacionadas à criança e ao adolescente. Nas reuniões do CMDCA e nos atendimentos do meu cotidiano de profissional” (Q).

As respostas em geral apontam para um nível mais elevado de aprendizado. Algumas apontam aplicabilidade no conselho e em outros espaços, mas, ao mesmo tempo, outras respostas denunciam não aplicabilidade dos conteúdos por falta de infraestrutura dos conselhos, falta de disponibilidade para participar das reuniões. Falaram até em mais efetividade do conselho após a capacitação, mas como isso aconteceu não sabemos, não foi mencionado. Mas não é o que os dados da avaliação da política deliberada pelos conselhos revelaram.

Os indicadores apontam para um baixo impacto do curso na operacionalização dos CMDCA e, conseqüentemente, na discussão e deliberação das políticas públicas de atendimento à Criança e ao Adolescente. Isso fica perceptível quando o instrumento de

avaliação do impacto na política aplicado aos CMDCAs revelou que quase todas as políticas deliberadas pelos conselhos possuíam datas de deliberação ou iniciativas anteriores à data da capacitação que é objeto de avaliação na presente dissertação⁵⁷.

Ao indagarmos se *mudou alguma coisa na forma de o conselheiro agir/intervir nas reuniões do CMDCA após esta capacitação; Se Sim ou Não e o que especificamente?* Os RSC responderam que “Sim, entende melhor a minha função de conselheiro e fiquei atento ao que se fala nas reuniões” (G); “Sim, minhas ações e interferências passaram a ser mais seguras livres de tantas dúvidas” (M); “Não” (P).

Para os RG: “Sim, pude ver com mais clareza a nossa responsabilidade” (H); “Sim, porque tudo que aprendemos é fundamental para o nosso desenvolvimento. Especificamente como agir, intervir com os outros” (I); “Sim, muito, pois agora tenho mais segurança para abordar os assuntos relacionados aos direitos da criança e do adolescente” (J); “Sim. Avaliamos que nossa legislação precisava ser revista; as decisões do CMDCA precisavam ser materializadas em resoluções e que seria importante acompanhar e participar da elaboração do orçamento” (K); “Sempre que há possibilidade em participar sim, principalmente no que se referem às ações, mobilizações, dando ênfase ao trabalho desenvolvido pelo conselho, na participação do colegiado de forma atuante e, principalmente, na troca de informações, apesar de ser membro suplente” (L); “Sim. Após a capacitação, entendemos que o conselho ficou mais consciente em suas ações, em específico, podemos citar intervenções relacionadas a adolescentes (quanto ao Conselho Tutelar) e também na construção e proposta de reformulação do CMDCA” (N, O); “Sim. Na organização das reuniões do CMDCA” (Q).

O conjunto das manifestações dos conselheiros apresentadas acima, tanto Representantes da Sociedade Civil como Representantes do Governo, aponta para um cenário de impacto positivo da capacitação no modo de agir e intervir desses conselheiros nas reuniões do CMDCA. Só um (9,09%) conselheiro (RSC: P) respondeu que *não*. Sendo que dez (90,91%) conselheiros responderam *sim*. Externaram sentimentos de segurança como bem expressou esta resposta: “Sim, minhas ações e interferências passaram a ser mais seguras livres de tantas dúvidas” (M). Outra resposta me chamou atenção em particular, pela síntese positiva que o conselheiro fez do impacto que a capacitação produziu no seu modo de agir e intervir no conselho: “Sim. Avaliamos que nossa legislação precisava ser revista; as decisões do CMDCA precisavam ser materializadas em resoluções e que seria importante acompanhar e participar da elaboração do orçamento” (K).

⁵⁷ Confira estas informações no item 3.1 que trata dos dados recolhidos a respeito da política dos direitos da criança e do adolescente deliberada pelos CMDCAs que tiveram conselheiros participantes na capacitação aqui em avaliação.

Para quem respondeu afirmativamente na questão colocada acima, indagamos sobre *quais conteúdos da capacitação ele acreditava que mais contribuíram para essa mudança na forma de agir/intervir nas reuniões do CMDCA?* As respostas apresentadas foram as seguintes para os RSC: “Sempre lembro o que está escrito no Estatuto da criança e adolescente para participar das reuniões” (G); “Todos os conteúdos formativos de organização-funcionamento estruturação do CMDCA” (M). Não (P). Os RG responderam: “Todas foram importantes, mas, para mim, a que mais ajudou foram os esclarecimentos sobre o FIA” (H); “Especificamente não houve conteúdo, foi necessariamente de uma maneira geral” (I); “Fiquei admirada com a dedicação e a união de todos os órgãos, em prol da criança e do adolescente, vi o quanto se pode fazer, para um bom funcionamento dos conselhos” (J); “Idem a anterior” (K); “O que se refere à importância, o peso de um conselheiro dentro do conselho com relação ao processo de construção e estruturação do mesmo” (L); “Introdução ao Estatuto da Criança e Adolescente, relacionando na prática, através de exemplos aplicados à nossa realidade, pois entendemos que, a partir do momento que passamos entender o problema, começa a se construir propostas” (N, O); “O assunto relacionado ao processo histórico da criança e do adolescente, e orçamento” (Q).

As respostas não foram objetivas naquilo que a pergunta demandou – elencarem os conteúdos que mais impactaram na sua mudança de comportamento como conselheiro. Eles não conseguiram apontar que conteúdos contribuíram para essa mudança de atitude no desempenho de sua função. Uma maioria até passou perto daquilo que foi solicitado pela questão. Organização-funcionamento e estruturação do conselho, FIA, Estatuto da Criança e do Adolescente, histórico criança e adolescente e orçamento foram alguns dos conteúdos apontados pelos conselheiros. Mas houve quatro (36,36%) conselheiros (RSC: G; RG: I, J, K) que apresentaram respostas evasivas e fora da questão apresentada. Situação que dificulta apontarmos quais os conteúdos relevantes e impactantes nessa capacitação em avaliação.

O que não pode faltar em um CMDCA para que ele funcione bem foi outra questão apresentada aos conselheiros. Recolhemos as seguintes informações a respeito dessa indagação: os RSC afirmaram que “Pessoas capacitadas, cumprindo as leis do Estatuto” (G); “O comportamento de todos os representantes que o compõe, o que resultará em participações dinâmicas destinadas a cumprir, com eficiência de forma qualificada, o que é de sua competência” (M); “A participação e a união dos conselheiros” (P). Para os RG a “União entre os membros, responsabilidade de todos e apoio Município” (H); “União, interesse, responsabilidade e comprometimento” (I); “Comprometimento dos conselheiros, determinação, coragem para enfrentar os problemas do município em relação aos direitos da

criança e do adolescente” (J); “Estrutura física, recursos humanos, apoio técnico, secretaria executiva, capacitação dos conselheiros” (K); “A interação entre seus membros, opiniões entre os mesmos respeitadas, um cronograma efetivo de reuniões também respeitado, divulgação contínua das ações e maior participação da comunidade em todo o processo” (L); “Vontade política, envolvimento de atores (instituição) importantes que compõem o CMDCA e Diagnóstico específico da situação da criança e adolescente no âmbito municipal” (N, O); “A participação e o comprometimento dos conselheiros” (Q).

Similarmente às respostas apontadas na questão apresentada anteriormente a esta, no que tange à estruturação, organização, forma e conteúdo das mesmas, encontramos uma parcela das respostas um tanto quanto evasivas. Mas também encontramos elaborações razoáveis e destacamos textualmente uma: “Estrutura física, recursos humanos, apoio técnico, secretaria executiva, capacitação dos conselheiros” (K). Esta foi a que melhor revelou o que não pode faltar em um conselho. Para complementá-la, buscamos em outras elementos que faltaram a esta: “Diagnóstico específico da situação da criança e do adolescente no âmbito municipal”, “vontade política”, “comprometimento dos conselheiros”, “um cronograma efetivo de reuniões também respeitado, divulgação contínua das ações e maior participação da comunidade em todo o processo”. Não apareceram informações imprescindíveis como reuniões plenárias periódicas (esta apareceu de modo implícito); transparência das ações e procedimentos do conselho; planejamento das ações a partir do diagnóstico; gestão do Fundo (Plano de Aplicação dos Recursos); funcionamento das comissões temáticas eventuais e permanentes; incidência no orçamento público; existência de instrumentos normativos (regimento interno, resoluções, atas) entre outros.

Indagamos aos conselheiros se *houve alguma mudança na forma de ele analisar a relação CMDCA e poder público. O que especificamente? Se ele propôs ao CMDCA alguma mudança com relação a esta percepção, o que propôs?* Constatamos que, para os RSC “Houve mudança na forma de analisar sim, porém deveria haver melhor entrosamento entre CMDCA e poder público” (G); “Consegui de forma mais amadurecida comprovar ser o relacionamento CMDCA e poder público um desafio a ser vencido (não sendo exclusivo do meu município essa dificuldade). Em razão de estar nosso CMDCA bem inativo, minhas propostas ficam ainda na forma de ideias, longe de uma tomada de atitude coletiva” (M); “Sim. O conselho é um órgão que pode propor projetos para criança e adolescente. A proposta foi que o Fundo da criança e adolescente possa conseguir recurso” (P).

Do ponto de vista dos RG: “No início do nosso mandato, tínhamos mais facilidade com a nova administração, isso não ocorreu” (H); “Sim, analisar e refletir cuidadosamente os

acontecimentos do nosso município” (I); “Sim, entendi que o CMDCA precisa se unir ao poder público e assistência social, sem perder a essência, nunca se esquecendo da responsabilidade e o compromisso assumido com a criança e adolescente” (J); “Não, nenhuma mudança” (K); “Sim, houve a necessidade de se estabelecer um maior entrosamento e estreitar melhor a parceria entre ambos. Sim, sugerindo uma maior participação das diversas Secretarias” (L); “O CMDCA em (...) já estava formulado, já acontecia, mais conforme dito anteriormente, esse é o momento em que o CMDCA acontece de uma forma mais consciente, ainda quanto à proposta, nossa proposição atual é envolver pessoas que realmente se dediquem à causa” (N, O); “Sim. No poder do conselho enquanto órgão deliberativo. Participar das discussões relacionadas a orçamento e fazer um diagnóstico da criança e adolescente no município” (Q).

Analisando as respostas acima, com exceção de um conselheiro (K), todos os outros apontaram mudança na *forma de analisar a relação CMDCA e poder público*. Mas o indicativo de como isso ocorreu é muito difícil de ser alcançado, muito vago em alguns casos e em outros demonstrando desconhecimento das particularidades do campo governo e sociedade civil como segmentos distintos e em alguns momentos e contextos até divergentes enquanto perspectivas políticas. Estes são alguns dos desafios na formação de conselheiros, ou seja, conseguir despertar neles a consciência de que estão inseridos em um campo social – governamental ou da sociedade civil.

Neste processo de formação dessa consciência, está a possibilidade de despertá-los para defender a Política da Criança e do Adolescente sem perderem de vista as referências do segmento que representam. Esta relação do CMDCA com o poder público em muitos contextos são expressões do modelo coronel e patrimonialista que perpassam a constituição das relações no âmbito dos espaços públicos no Brasil. Por isso que presenciamos em muitos municípios os conselheiros representantes da sociedade civil capturados e cooptados pelo campo governamental, o que desvirtua o papel do conselho e dos conselheiros.

Embora o conselho possua em sua composição apenas metade dos membros pertencentes à sociedade civil, são considerados novos institutos de participação popular e espaços de tencionamento da sociedade civil para com o Estado (verificar Capítulo 2, item 2.2 desta dissertação). A partir das respostas recolhidas pelos conselheiros, não conseguimos aprofundar uma análise a respeito dessa relação. Talvez seja porque os conselheiros não compreenderam a essência posta por esta questão. As respostas a esta pergunta revelariam a percepção destes sobre o impacto da capacitação na dinâmica deliberativa do conselho no tocante à relação CMDCA e poder público. Se a maioria dos conteúdos das respostas não

conseguiu traduzir essas duas dimensões é porque estas não foram apreendidas por parte dos conselheiros, o que revela que a capacitação não produziu os impactos desejados. A hipótese que levantamos é que essa não apreensão tem como causa limitações dos conteúdos do curso de capacitação oferecido ou devido às dificuldades de aprendizado dos conselheiros.

Com relação às entidades não governamentais, houve alguma mudança na forma de você refletir a relação do CMDCA com elas e vice-versa? O que especificamente? Você propôs ao CMDCA alguma mudança com relação a esta percepção? Qual proposta de mudança? Para esta questão, os RSC afirmaram que: “Foi feita uma proposta superficial, mas ainda não foi analisada” (G); “Infelizmente as mudanças e melhor e maior envolvimento da entidades não governamentais no CMDCA ainda se faz carente de qualificar suas representações, o que resultará em procedimentos mais corretos e dinâmicos” (M); “Não. No município, a participação não governamental é representada pelas igrejas e a pastoral da criança. A pastoral está em funcionamento apenas no nosso bairro (...) e com poucos líderes, pois, quando convidamos as pessoas para participar, elas não aceitam” (P).

Para os RG: “Sim, ocorreram algumas mudanças, passaram a receber recursos através do Fia e apoio do CMDCA e do C. Tutelar” (H); “Sim, refletir a importância de cada entidade, e o que cada uma contribuem para os adolescentes” (I); “Sim, a participação de todos é importante para alcançarmos os objetivos, e para isso precisamos de um maior envolvimento” (J); “Com relação especificamente a esta capacitação, não sei responder” (K); “Sim, também a mesma necessidade em se estreitar mais as parcerias e um maior frequência nas reuniões para que seja mais significativo o trabalho desenvolvido pelo CMDCA” (L); “Quanto à participação das entidades não governamentais, atualmente, são mais participativas, por motivo do curso (que foi uma motivação aos que participaram), mais também pela maior consciência de seu papel no CMDCA”(N,O); “No município, a participação não governamental é representada pelas igrejas e a pastoral da criança, não temos ONGS que atendam crianças e adolescentes, e também não temos nenhuma Associação de Bairro. Apesar de ter falado que a participação deles no conselho é muito importante, pois representam a sociedade civil, ainda não entenderam o poder que possuem enquanto conselheiros” (Q).

Apresentamos uma questão sobre o relacionamento das entidades de atendimento e o CMDCA. Vejamos que encontramos duas respostas – que são do mesmo município (RSC: P, RG: Q), que apontam para a ausência de entidades de atendimento. “No município, a participação não governamental é representada pelas igrejas e a pastoral da criança, não temos ONGs que atendam crianças e adolescentes, e também não temos nenhuma Associação de

Bairro. Apesar de ter falado que a participação deles no conselho é muito importante, pois representam a sociedade civil, ainda não entenderam o poder que possuem enquanto conselheiros” (Q). Essa situação limita em muito o papel a que vieram os conselhos: ampliar a participação democrática da sociedade civil organizada.

Outras respostas – de outro município diferente do anterior – acima apontam até certa divagação⁵⁸ com relação ao que foi indagado quando afirmam que “Quanto à participação das entidades não governamentais, atualmente, são mais participativas, por motivo do curso (que foi uma motivação aos que participaram), mais também pela maior consciência de seu papel no CMDCA” (N, O).

A maioria das respostas foi afirmativa, mas sem dar detalhes como solicitava a questão apresentada a eles para essa relação CMDCA-Entidades, o que dificulta podermos estabelecer maiores conclusões a respeito dessas relações. Contudo, é possível conjecturarmos que, a exemplo da questão anterior, uma maioria não conseguiu explicitar a essência da questão para conseguirem aproximarem as respostas daquilo que se esperava é indicador de que a capacitação não conseguiu impactá-los substancialmente.

No entanto, algum nível de impacto foi alcançado. Vejamos a resposta da conselheira (Q) destacada acima que finalizou afirmando que os conselheiros que “representam a sociedade civil, ainda não entenderam o poder que possuem enquanto conselheiros”. Essa resposta revela que esta conselheira captou os conteúdos da capacitação e possui um razoável nível de compreensão deste contexto. Quando os conselheiros da sociedade civil conseguirem alcançar essa compreensão do seu papel na sociedade e no conselho, as relações inter CMDCA e Poder Público, inter CMDCA e Entidades serão bem diferentes das que hoje conhecemos. As deliberações do conselho revelarão decisões que poderão indicar processos para a efetivação de políticas públicas e não apenas projetos pontuais.

Outra indagação aos conselheiros foi se haviam *reproduzido a capacitação no seu município? E que conteúdos eles repassaram?* O cenário desenhado pelas respostas a esta questão ficou assim: no grupo dos RSC um conselheiro (G) não respondeu esta questão. Para os outros dois: “A reprodução da capacitação no município não foi realizada” (M); “Das atribuições do CMDCA, do diagnóstico da criança e do adolescente no município, do orçamento, e do fundo da criança e adolescente (FIA)” (P).

Para os RG: “Sim, um pouco de cada assunto. Ex: O mais importante e interesse de todos foi sobre o FIA” (H); “Não foi possível repassar esta capacitação devido à mudança da

⁵⁸ Afirmei divagação pelo fato de serem os dois conselheiros governamentais e apontarem um impacto que poderia ter ocorrido em duas entidades se fossem eles conselheiros não governamentais.

política em nosso município, e não temos apoio municipal” (I); “Não, ainda não tivemos oportunidade de estabelecer as ações a serem implementadas” (J); “Não” (K); “Não. Infelizmente não houve oportunidade logo de imediato, devido a uma série de intercorrências”(L); “Foi disponibilizado material distribuído no curso, tanto ao CMDCA, tanto quanto ao Conselho Tutelar, seguimos cronograma de atividade proposta no curso, acarretando durante todo esse processo, reformulação e reorganização do CMDCA” (N, O); “Das atribuições do CMDCA, do diagnóstico da criança e do adolescente no município, do orçamento, e do fundo da criança e adolescente (FIA)” (Q).

O saldo das respostas a esta questão aponta para um (9,09%) conselheiro (RSC : G) que não respondeu a questão. Para cinco (45,45%) conselheiros (RSC: M; RG: I, J, K, L) que registraram não terem reproduzido a capacitação por motivos variados: falta de apoio do poder público, do próprio conselho e dificuldades de organização dos conselheiros para realizar o repasse. Dois municípios informaram ter realizado o repasse. Mas somente um informou os conteúdos repassados: “Das atribuições do CMDCA, do diagnóstico da criança e do adolescente no município, do orçamento, e do fundo da criança e adolescente (FIA)” (RSC: P, RG: Q).

O cenário desenhado por estas respostas apontam para o não alcance de um dos objetivos dessa capacitação em avaliação que era a reprodução da mesma dentro dos conselhos e, se possível, articulada com outros conselhos no município. As respostas dos conselheiros explicitadas acima já apontaram as justificativas por não terem cumprido este acordo com a proponente da capacitação: falta de apoio do poder público e por dificuldades internas ao conselho.

Poderíamos acrescentar aqui também outros problemas que encontramos na pesquisa sobre os conselhos: falta de infraestrutura, de recursos humanos e de organização. Faz-se necessário apresentarmos uma questão frente a esta situação: exigir dos capacitados a realização desta tarefa como uma das condicionantes para que recebessem o certificado posteriormente não teria sido um erro pedagógico por não ter levado em conta a capacidade desses conselheiros em responder positivamente a este desafio? As respostas deles às questões, em sua maioria, têm apresentado dificuldades de absorção dos conteúdos da capacitação, então, como conseguiriam reproduzir o que não apreenderam?

A partir da capacitação, você foi impulsionado a propor a criação e ou atualização de alguma legislação e instrumento de organização/funcionamento/estruturação do CMDCA? Propuseram-se quais? Com relação a esta indagação, recolhemos dos RSC as seguintes informações: “Não, não está bem estruturado o C.M.” (G); O conselheiro (M – 9,09%) não

respondeu à questão. “Ocorreu uma atualização na Lei Municipal através da Portaria N° .../2009), que altera a composição do CMDCA, pois tínhamos duas categorias (poder Legislativo e Escola Estadual) que estavam representando a sociedade civil” (P).

Para a categoria dos RG: Não responderam à questão cinco (45,45%) conselheiros (H, I, L, N, O). “Estamos nos reunindo ainda, mais com certeza o aprendizado foi grande” (J); “Sim, respondido nas questões anteriores” (K); “Ocorreu uma atualização na Lei Municipal através da Portaria N°.../2009, que altera a composição do CMDCA, pois tínhamos duas categorias (poder Legislativo e Escola Estadual) que estavam representando a sociedade civil” (Q).

De todas as respostas emitidas pelos conselheiros acima destaco primeiramente a que foi positiva: “Ocorreu uma atualização na Lei Municipal através da Portaria N°.../2009, que altera a composição do CMDCA, pois tínhamos duas categorias (poder Legislativo e Escola Estadual) que estavam representando a sociedade civil” (RSC: P, RG: Q). Esses dois conselheiros pertencem ao mesmo município e apontam um impacto concreto da capacitação na composição do conselho, corrigindo distorcimentos que desequilibravam a relação de paridade do órgão. Mas a maioria dos conselheiros não respondeu a esta questão, foram seis (54,54%) conselheiros (RSC:M; RG: H, I, L, N, O). Um (9,09%) conselheiro (G) respondeu que não fez proposta de alterações pelo fato do conselho não estar bem estruturado.

Diante desse quadro, ficam limitadas as constatações do impacto da capacitação, considerando o elevado índice de não respondentes à questão, pois não poderemos perceber o que houve realmente com os outros municípios, se tinham demandas para alterar suas legislações ou se os conselheiros não conseguiram incidir no conselho com relação a esta temática.

Importante registrarmos que a resposta positiva apresentada acima traz um dilema de ordem jurídica. Os conselheiros afirmaram que corrigiram as distorções na composição do CMDCA por meio de uma portaria. Se considerarmos que aquelas duas instituições que, equivocadamente, compunham o conselho, estavam ali porque possivelmente a lei que criou e orientou a implantação e regularização deste previa o acento delas neste órgão. Portanto, para alteração dessa composição, faz-se necessário alterar a lei, para, posteriormente, regulamentar por portaria. A ação foi positiva, sem dúvida. Mas o como é que deixou a desejar. O impacto da capacitação não foi tão amplo para este conselho em evidência, pois, se fosse, os procedimentos teriam ocorridos de modo adequado.

Apresentamos aos conselheiros questionamentos quanto a se *houve alguma dificuldade de atuação como conselheiro a partir das informações que recebeu na*

capacitação? Qual e por quê? Para esta questão pesquisada, os RSC responderam: “Sim, porque não houve entrosamento entre os capacitados” (G); “Minha dificuldade de atuação se deu em função do descomprometimento dos conselheiros com o bom êxito do CMDCA, portanto passei a me sentir impotente quanto a colocar em prática o que aprendi” (M); “Sim. Porque tive muita dificuldade par repassar os conteúdos aprendidos na capacitação e também para colocar em prática o que aprendemos” (P).

No grupo dos RG, as respostas foram que “Não, as capacitações em que participei foram claras e objetivas” (H); “Não” (I); “Não, ao contrário, fiquei mais confiante” (J); “Sim. Não conseguimos participar do ciclo orçamentário, pois o mesmo é elaborado por Empresa de Assessoria (...) nos limites do Gabinete do Executivo” (K); “Não. Minha área de atuação profissional já contribui bastante para o desempenho do papel de Conselheiro” (L); “Tinha muita dificuldade em entendimento quanto à ação do CMDCA, o curso foi importante na construção do entendimento desta ação” (N, O); “Sim. Porque aprendemos, mas nos deparamos com limitações, que não dependem apenas de nós para resolver, mas exige uma ampla mobilização da sociedade e dos diversos setores envolvidos com a proteção da criança e adolescente” (Q).

De todos os conselheiros pesquisados, seis (54,54%) conselheiros (RSC: G, P; RG: K, N, O, Q) responderam afirmativamente que tiveram dificuldades: de entrosamento com os colegas, de repassar os conteúdos, de participar do ciclo orçamentário e com a falta de mobilização e participação da sociedade em geral. O objetivo desta questão apresentada aos conselheiros era perceber se o fato de terem sido capacitados interferiria na atuação dos mesmos ao ponto de levá-los a terem dificuldades com os colegas de conselho por conta de alteração de posturas e atitudes, levando o conselheiro a tornar-se mais exigente. Mas o que constatamos é que as dificuldades não foram apresentadas na linha do esperado para a questão. Falaram – a maioria – de outras dificuldades e desafios e fugiram do tema. O impacto esperado pela capacitação na mudança de atitude dos conselheiros apareceu timidamente nas respostas recolhidas. A dificuldade encontrada diz respeito à relação CMDCA e Poder Público, por se tratar da limitação da participação deste no ciclo orçamentário. É comemorável encontrar impactos positivo da capacitação, mas, se estamos avaliando, não podemos nos furtar aos pontos críticos desse processo.

Apresentamos também aos conselheiros esta outra questão: Você conseguiu compartilhar/dividir as informações que você obteve na capacitação com seus colegas de conselho? Como fez isso? Caso negativo, o que impediu de fazer isso? Os RSC disseram que “Não, não houve interesse dos outros conselheiros e nem os que foram capacitados, não teve

entrosamento para despertar interesse nos outros” (G); “Não consegui por ser sempre impedida pela inatividade de nosso CMDCA” (M); “Sim. Através das reuniões do CMDCA com o material de apoio que recebi da capacitação” (P).

Para os RG: “Sim, através de várias reuniões” (H); “Sim, através de várias reuniões que fazemos constantemente” (I); “Sim, nas reuniões do Conselho” (J); “Sim. Discutimos em plenária” (K); “Algumas informações sim, durante os contatos em reuniões na medida em que foram surgindo os debates, as colocações, etc.” (L); “Verbalmente nas reuniões, ao se confirmar uma informação, ou na construção de argumentos ao se pensar uma nova proposta, utilizamos e discutimos o conhecimento relativo ao curso” (N, O); “Sim. Através das reuniões do CMDCA, respondendo questões práticas de acordo com o ECA e do material da capacitação, outra forma de multiplicar conhecimento é usar a internet como instrumento de apoio; e-mails, *sites*, e tudo que pode trazer informações atualizadas para facilitar e melhorar o aprendizado” (Q).

As respostas à questão sobre a reprodução da capacitação que vimos acima no texto não foram tão positivas como estas referentes à socialização livre das informações obtidas nela. Os conselheiros foram quase unânimes em afirmar que intentaram nesse sentido, embora nem todos explicitassem se conseguiram obter êxito. Respondendo à pergunta sobre como fizeram isso, apontaram que foi nos espaços de reuniões do conselho. Nossa interpretação tende a afirmar que todas essas socializações foram em nível de informes nos espaços das plenárias. Isso tem suas implicações, pois, geralmente, não se aprofundam os conteúdos que aparecem dessa forma nesses espaços/momentos do conselho.

Sobre a indagação *se o conselheiro havia participado de outras capacitações voltadas para a área da criança e do adolescente ou conselhos, perguntamos também, quando, carga horária, conteúdos trabalhados e quem propôs a capacitação*. Dos RSC um (9,09%) conselheiro (G) afirmou ter participado e mencionou conteúdos similares aos da capacitação objeto dessa dissertação, mas não informou quem propôs. Os outros dois (18,18%) conselheiros (M, P) informaram que não participaram de outras capacitações. Do grupo dos RG cinco (45,45%) conselheiros (H, I, J, N, O) responderam negativamente. Alguns responderam que “Sim. Participei de uma capacitação sobre medidas socioeducativas, fornecida pelo Governo do Estado, com carga horária de 8 horas (se não me engano)” (K); “Sim. “Conferência Municipal e Estadual em 2009”. Mais recente na Capacitação do “Programa de Volta Pra Casa”” (L); “Sim. “VI Seminário de capacitação tutelando conselho: os desafios na área da infância e juventude”. A capacitação foi organizada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), com carga horária de 8 horas” (Q).

Vejam os que o acesso dos conselheiros a capacitações é bem baixo. Se a situação da sociedade civil é crítica, pois, na amostra que analisamos acima, encontramos apenas um (33,34%) conselheiro (RSC: G) com acesso a mais de uma capacitação. A situação dos RG se apresentou na mesma condição de criticidade ao revelar um cenário com relação a este tema, bem próximo do encontrado nos RSC, pois foram três (37,50%) conselheiros (RG: K, L, Q) os que participaram em mais de uma capacitação.

As diferenças são relativamente pequenas entre os dois campos de conselheiros evidenciados anteriormente. Essa necessidade de capacitação é afirmada com base no baixo índice de conselheiros com mais de uma capacitação. Mas essa é uma necessidade apontada por 37% dos conselheiros participantes da pesquisa nacional “Os Bons Conselhos – Pesquisa ‘Conhecendo a Realidade’ (SEDH/CONANDA – CEATS/FIA 2007)” como sendo necessária para que os CMDCA’s possam fortalecer suas ações nos municípios.

Compreender a evolução histórica das concepções e práticas que dizem respeito à concepção criança e adolescente ao longo da história da humanidade permite-nos perceber melhor em que aspectos nossa concepção e compreensão para com esta categoria efetivamente evoluíram. Os conteúdos dessa aula na capacitação pretendiam apresentar também a influência da Doutrina da Situação Irregular (nas leis, na política e nos programas dirigidos à infância e adolescência no Brasil) e a Infância como uma categoria social a partir do debate sobre as situações de exploração e violação de direitos das criança e caminho percorrido para seu reconhecimento como sujeito de direitos.

Como vimos no capítulo 2, os conselhos representam uma grande conquista da sociedade civil como órgãos de controle social, fiscalização das ações do Estado e espaço de participação popular. Então, para que os conselheiros possam exercer bem este papel, necessitam ter condições de uma atuação qualificada. Para tanto, conhecer a história da política que representam é fundamental.

Indagamos aos conselheiros se acreditavam que conhecer a construção social da trajetória/história da criança e do adolescente influenciava ou influencia na atuação dele hoje e por que e como. As respostas concernentes a esta questão foram as seguintes para os RSC: “Influenciou positivamente, pois sempre cito nas reuniões de Associação dos Bairros os meus conhecimentos” (G); “Sim, porque toda trajetória histórica traz as bases justificadoras do que hoje vivemos e também nos mostra as mudanças ocorridas. Todo conhecimento obtido influencia e muito em minha atuação profissional” (M); “Sim. Porque, na minha opinião, criança e adolescente é visto hoje com direitos e deveres garantidos em Lei e não mais como menores à margem da sociedade” (P).

Os RG responderam: “Sim, Porque pude compreender as mudanças ocorridas com as crianças e adolescentes, porque todos nasceu livres e iguais em dignidade e direito” (H); “Sim, conhecer esta trajetória foi fundamental para agir e sentir que ainda hoje precisamos lutar pelos direitos da criança” (I); “Sim, sempre quis lutar de alguma forma, pelos direitos da criança e do adolescente, pois não adianta ficarmos de braços cruzados, enquanto as nossas crianças e adolescentes estão sendo abusadas, e tendo os seus direitos violados” (J); “Sim. Me ajuda a compreender melhor a proposta do ECA, da doutrina de proteção integral”(K); “Sim, essencialmente! Uma vez que trabalho diretamente com as famílias e seu cotidiano, seus conflitos e vivências. Contribuiu e continua contribuindo especificamente na minha atuação profissional” (L); “Sim. Conforme dito anteriormente, quando passamos a conhecer a construção de uma ideia, e compartilhamos dificuldade, é que passamos a discutir propostas novas, influenciando-nos positivamente”(N, O); “Sim. Conhecer como era a realidade da criança e do adolescente em determinado período histórico reforça o nosso entendimento sobre os direitos garantidos no ECA hoje” (Q).

Essas respostas apontam o alcance dos objetivos e metas esperados para a questão que apresentamos acima. Elas falam por si mesmas, dispensando muitos comentários. Só ressaltamos a valorização que estas respostas conotaram da importância de se conhecer a história para se valorizar a prática cotidiana e construção das trajetórias contemporâneas e da história em construção.

Solicitamos aos conselheiros pesquisados que informassem *objetiva e resumidamente quais são as atribuições do CMDCA previstas nas legislações, ao que os RSC responderam: “As atribuições não estão sendo aplicadas” (G); “Aprovar e elaborar o Plano de Ação; efetuar, acompanhar e controlar o registro de entidades e instituições que desenvolvam programas de atendimento a criança e ao adolescente; deliberar sobre o plano de aplicação do FMDCA; promover o processo de escolha do CT” (M); “O CMDCA é um órgão deliberativo e também responsável pela criação e manutenção do Fundo municipal da criança e do adolescente, e fiscalizador” (P).*

Já os RG responderam que é atribuição do Conselho ser “Criado a partir de uma lei municipal, controlar as ações, atendimento, registrar entidades, criação do FIA e do Conselho Municipal⁵⁹, gerar recursos, com base em tudo que se refere à criança, adolescente, resolver qualquer impasse ou intervir em situações, ou seja, garantir que a criança e adolescente sejam prioridades absolutas nas políticas de atendimento” (H); “A partir da Lei Municipal: Órgão

⁵⁹ Aqui parece que o conselheiro queria escrever Conselho Tutelar e se confundiu, pois ele já estava definindo o que seria atribuição do CMDCA. Mas é a resposta dele, eu só transcrevi, por isso deixei dessa forma.

deliberativo, fiscalizador e paritário e na área das políticas sociais básicas” (I); “Acompanhamento do orçamento público, elaborar o plano de ação, monitoramento das políticas públicas, etc.” (J); “Propor, acompanhar e avaliar a Política de Atendimento à Criança e Adolescente e os recursos do FIA; inscrever os programas e as entidades de atendimento, assim como fiscalizar o seu funcionamento” (K); “Promover Conferências, elaborar Plano de Ação, promover processo de escolha do Conselho, definir as diretrizes e prioridades de distribuição dos recursos do Fundo, estabelecer critérios para investimento dos recursos do Fundo, acompanhar e administrar os recursos específicos para os programas, efetuar, acompanhar e controlar o registro de entidades e instituições que desenvolvem programas de atendimento às crianças e adolescentes, entre outros” (L); “Formular e garantir os direitos da criança e adolescente” (N, O); “São órgãos deliberativos e controladores da política da criança e adolescente no município, responsável pela manutenção do Fundo municipal da criança e do adolescente e também é um órgão fiscalizador” (Q).

Excluindo a primeira resposta apresentada acima pelo conselheiro (G), os demais conseguiram apontar algumas das atribuições do CMDCA que estão previstas nos marcos regulatórios dessa área. Mas, se observarmos criteriosamente as respostas acima, perceberemos que são em sua maioria superficiais. Considerando que os conselheiros responderam individualmente aos questionários e o prazo recomendado para fazerem isso inicialmente foi de 20 dias, o que permitiu a cada um refletir bem sobre sua resposta às questões. As informações apontam para um panorama em que o conhecimento desses conselheiros foi bem ilustrado no cenário desenhado pelo conjunto das respostas que aqui recolhemos. Ou seja, os conselheiros possuem conhecimentos, mas estes são superficiais e estão fragmentados e desarticulados. Essa situação se reproduz no exercício da função de conselheiro, permitindo ampliar ainda mais as contradições no interior deste órgão.

Com base na questão anterior, quais atribuições seu conselho não está desempenhando/executando? Por quê?, os RSC responderam: “Não estão sendo aplicadas, atribuições porque o CMDCA sempre está supervisionando problemas internos do CT” (G); “Meu conselho vem desempenhando apenas a promoção do processo de escolha do conselho tutelar” (M); “Manutenção do fundo municipal da criança e do adolescente (FIA)” (P). Essa questão, na visão dos RG, trouxe as seguintes informações: “No que depende do Poder Municipal, não estamos desempenhando por falta de apoio e acesso” (H); “Por falta de apoio do Poder Municipal, não estamos executando algumas atribuições” (I); “De certa forma, mesmo que precariamente, o CMDCA de (...) tem desenvolvido suas funções” (J); “Todas. Falta de condições objetivas, como o mínimo necessário para o funcionamento de um

conselho, explicitado na questão 5” (K); Não respondeu à questão (L); “Executamos e desempenhamos as ações do CMDCA, mais, encontramos dificuldade quanto ao comprometimento e participação dos órgãos não governamentais. Os que já participam, participam atualmente de maneira mais comprometida, porém, nosso objetivo é alcançar 90% dos envolvidos na causa. Há necessidade de um diagnóstico mais preciso da situação da criança e do adolescente, para que possamos, assim, definir novas prioridades”(N, O); “Manutenção do fundo municipal da criança e do adolescente (FIA)” (Q).

O panorama revelado dos conselhos pesquisados na perspectiva dos conselheiros a partir das respostas acima aponta que, generalizadamente, os conselhos não estão desempenhando suas atribuições. São muitos os fatores para que os CMDCAs cheguem a este ponto. As respostas informam as variadas razões para isso. No comentário da questão anterior a esta, fizemos menção aos possíveis impactos no conselho em virtude de os conselheiros possuírem conhecimentos superficiais, fragmentados e desarticulados. As respostas de dois conselheiros RG de um mesmo município ilustram esta possibilidade: “De certa forma, mesmo que precariamente, o CMDCA de (...), tem desenvolvido suas funções” (J); “Todas. Falta de condições objetivas, como o mínimo necessário para o funcionamento de um conselho, explicitado na questão 5” (K).

Observemos a contradição explicitada nessas respostas para os membros de um mesmo campo e que frequentaram a mesma capacitação. Diante disso, arriscamo-nos a afirmar que os impactos de uma capacitação/formação serão consequências de uma combinação do perfil profissional e de militância, de história, de vivências e trajetória do conselheiro com os seus aprendizados a partir dos conteúdos trabalhados nesse espaço e processo de formação. Se esse processo consegue alterar seu modo de atuação, o CMDCA sofrerá mudanças na sua operacionalização, atuação e trajetória.

As três questões apresentadas anteriormente pretendiam, a partir da *percepção dos conselheiros*, constatar o *impacto da capacitação*, iniciando pelos conteúdos sobre a *construção social da trajetória/história da criança e do adolescente*, passando pelas *atribuições do CMDCA previstas nas legislações* e, por último, verificar se estas *atribuições estavam sendo desempenhadas/executadas nos conselhos*.

Vimos, a partir dos breves comentários proferidos imediatamente à apresentação dos dados em cada uma delas, que os impactos foram baixos. Em alguns casos, as respostas apresentaram dados reveladores dos impactos da capacitação ao ilustrar atitudes e comportamentos dos conselheiros. Outras respostas foram confusas e evasivas. Por fim, podemos afirmar, a partir dos dados explicitados acima, que a capacitação *impactou*

parcialmente a dinâmica de funcionamento do conselho e as atitudes dos conselheiros com relação aos aspectos circunscritamente aqui analisados.

Com relação à participação *do CMDCA no ciclo orçamentário do município e ao porquê de o Conselho fazer isso e como*, os RSC afirmaram que: “Não, eu não tenho acesso” (G); “Não” (M); “Não participamos do ciclo orçamentário” (P). Nas respostas dos RG: “Não” (H); “Não, Devido à política municipal que não permite nossa participação” (I); “Sim, participa de reuniões com os diretores da contabilidade da Prefeitura Municipal, Etc.” (J); “Não conseguimos efetivar isso. Já respondido na questão 10” (K); “Não” (L); “Timidamente participa, é um ponto a ser trabalhado” (N, O); “Não participamos do ciclo orçamentário” (Q).

Encontramos nessas últimas respostas três que afirmaram em certa medida participarem. Foram os conselheiros RG: J, N, O. O curioso é a contradição explicitada entre conselheiros do mesmo município, quando um afirma que participaram do ciclo orçamentário (J) e o outro nega esta participação (K). Se excluirmos este município das respostas afirmativas por conta das contradições, teremos apenas um (16,66%) dos seis (100%) municípios participando do ciclo orçamentário. Esta situação é um indicador substancial da baixa capacidade dos CMDCA em conseguirem induzir os executivos municipais a cumprirem as deliberações desses conselhos.

Quando os conselhos não conseguem participar da elaboração do ciclo orçamentário, abre-se uma enorme possibilidade de não conseguirem pautar o poder público pelo fato de não incidirem no instrumental que permitirá exigibilidade legal das demandas infantojuvenis – o orçamento público municipal. Importante ressaltar que esta situação é a ponta do “iceberg” das inúmeras dificuldades enfrentadas e inerentes às realidades vivenciadas pelos CMDCA. A ausência de diagnóstico na maioria dos conselhos – como já se constatou anteriormente no item da pesquisa aos conselhos e em questão que veremos adiante nesse item sobre os conselheiros – é a base de muitos outros problemas, além desses referentes ao ciclo orçamentário.

Com relação à capacidade de *o CMDCA financiar Projetos e Programas com Recursos Financeiros do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e desde quando o conselho faz isso* revelou que, para os RSC isso não acontece. “Não” (G, M); “Não. Os programas e projetos voltados para criança e do adolescente são desenvolvidos pela SMAS (Secretaria Municipal de Assistência Social) por meio do CRAS (Centro de Referência de Assistência Social)” (P).

Na opinião dos RG: “Sim, já recebemos verba da Cemig e de particulares que foram repassadas para Associação (...) e APAE” (H); “Sim, Projeto das Cemig e da APAE” (I);

“Desde 2009, o CMDCA tem financiado projetos, como, por exemplo, o Projeto Dê Tempo à Vida” (J); “Sim, não como gostaríamos, mas sim. Não sei precisar quando, acho que desde 2006/2007” (K); “Não” (L); “Sim. Desde 2009” (N, O); “Não. Os programas e projetos voltados para criança e do adolescente são desenvolvidos pela SMAS (Secretaria Municipal de Assistência Social) por meio do CRAS (Centro de Referência de Assistência Social)” (Q).

Nas respostas dos RGS acima, encontramos seis (54,54%) conselheiros (H, I, J, K, N, O) afirmando que o conselho consegue financiar Projetos e Programas com recursos financeiros do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Estes conselheiros são representantes de três municípios. Nas informações anteriores a esta questão, sobre a participação do conselho no ciclo orçamentário, apenas um município afirmou participar desse processo. Então, como entendermos que esses outros dois conselhos conseguem financiar Projetos e Programas sem esta participação no ciclo do orçamento público? Por esta situação, visualizamos concretamente as inúmeras condições de dificuldades e precariedades por que passam os conselhos e algumas delas beiram a ilegalidade, a exemplo do que ilustra os fatos acima.

Se isso está acontecendo como os dados evidenciam, percebemos que o Sistema de Garantia dos Direitos da criança e do adolescente está muito frágil nestes municípios, pois o Ministério Público, a Câmara Municipal, o Tribunal de Contas do município ou do Estado já deveriam ter percebido essa irregularidade e tencionado para a sua solução. Ou o próprio CMDCA provocar o Ministério Público para solucionar tais pendências.

O Diagnóstico é outra temática investigada a partir da percepção dos conselheiros. A elaboração desse documento detalhado que possa ser revelador da situação das crianças e adolescentes no município é fundamental para orientação das deliberações do CMDCA. As prioridades a serem estabelecidas por este órgão devem ser baseadas neste documento que apontará as principais áreas carentes de atendimento e os problemas mais recorrentes que atingem a população infantojuvenil.

Para responder positivamente a estas demandas, o conselho deve elaborar um Plano de Ação que seja orientado pelo diagnóstico, a fim de contribuir na avaliação e na tomada de decisão sobre as ações de atenção às crianças e adolescentes. Este importante e estratégico instrumento necessário ao CMDCA pode ser elaborado por meio de diversas metodologias, mas, idealmente, deveria ser estruturado com base em dados concretos – primários – coletados e registrados apropriadamente.

Vejamos os dados encontrados quando indagamos se *o curso impulsionou o CMDCA para elaborar o diagnóstico da criança e do adolescente no município e se foi construído um*

Plano de Ação a partir dele: deparamos com 100% dos RSC (G, M, P) respondendo negativamente. No grupo dos RG, encontramos respostas negativas de dois (18,18%) conselheiros (H – “O único documento que o Município não tem”, I – “Não vários motivos impediram cumprimento dessa meta”, J – “Entendemos que falta muito para o CMDCA de (...) alcançar seus objetivos, ainda há muito o que fazer”, L, Q). “Não. Nosso diagnóstico já estava pronto na época do curso. E nosso plano de ação foi construído a partir das conferências municipais” (K); “Em fase de construção” (N, O).

A resposta apresentada acima pela conselheira (K) é a única que deixa claro que o curso não influenciou na elaboração de diagnóstico, pois o município já o possuía, bem como o Plano de Ação também. Outra vez, temos uma contradição entre conselheiros participantes da pesquisa que são do mesmo município. O par (J) do conselheiro acima mencionado (K) respondeu como se o município não possuísse tais instrumentos. Estas duas contradições percebidas até aqui apontam que houve uma postura de compromisso com a pesquisa por parte desses dois conselheiros, em que cada um respondeu o que sabia, pois, embora esses dois pertencessem ao mesmo campo no conselho (RG), a percepção ou informações de cada um foi o que apareceu. Por outro lado, tal situação aponta uma desarticulação intracampo dentro de um mesmo conselho. Embora isso tenha aparecido pontualmente. O contrário dessa situação também ocorreu nessa pesquisa: vejamos que as respostas dos conselheiros (RG: N, O) são sempre as mesmas. Entregaram questionários separados, mas percebemos que o mesmo fora respondido em conjunto se observarmos as respostas. São detalhes, mas devem ser considerados, pois são variáveis não previstas na pesquisa.

Por último, solicitamos aos conselheiros que externassem *qual era a avaliação que faziam a respeito do curso de capacitação que participaram*. Para os RSC, foi “Nota 9,5” (G); “Enriquecedor – Formativo – Estimulante. Não podemos viver de mais ou menos no CMDCA, ou buscamos fazer como deva ser ou então não devemos nem iniciar o trabalho, pois do CMDCA depende o CT e eu, particularmente, considero uma ação desumana deixar o CT aniquilado em função da inoperância do CMDCA” (M); “O curso foi muito importante para mim, porque não tinha conhecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente por meio dele melhorou meu entendimento e trabalho com as crianças. E também que o CMDCA e o CT têm que trabalhar em parceria para melhorar o atendimento da criança e adolescente no município” (P).

Na opinião dos RG, “Todos foram bem elaborados e os conteúdos claros e objetivos, e tive contato com outros municípios e fiquei sabendo das facilidades e das dificuldades de cada um, podendo fazer uma comparação com o nosso município. (...)” (H); “Participei em Juiz de

Fora, foi bom muito claro, conseguir aprender novos conhecer” (I); “Excelente” (J); “Foi um bom curso. Abordou temas importantes para a atuação dos Conselheiros” (K); “O mesmo teve um conteúdo vasto, importante e completo de forma a contribuir de maneira significativa para que os CMDCAs pudessem/possam se direcionar em uma reforma geral e assim se estruturar de forma efetiva e eficaz no que se refere a sua atuação frente as suas ações junto ao Conselho Tutelar” (L); “Podemos avaliar a proposta do curso positivamente, pois, teve influência ao tornar nosso trabalho mais consciente no CMDCA, também no Conselho Tutelar. O curso teve papel fundamental na construção de propositivas, visando à garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes no Município de (...). Faltou-nos, uma proposta de um segundo encontro, um segundo momento, pois entendemos que poderia ser de grande valia, dar continuidade a esta mobilização” (N, O). “O curso propiciou um enorme conhecimento em todos os aspectos relacionados à criança e ao adolescente e a importância do CMDCA e CT como parte integrante da rede para construção e fortalecimento do sistema de garantia de direitos. Esses direitos garantidos na Constituição de 1988 e também no ECA são pouco divulgados e conhecidos pela população, seja as pessoas que são beneficiadas, ou mesmo os que poderiam contribuir para que essa rede se torne mais efetiva” (Q).

Na percepção dos conselheiros, a avaliação a respeito do curso de capacitação em questão foi muito boa se tomarmos como base os depoimentos dessa última questão. Recolocamos aqui a última resposta dessa questão que traduz bem os pontos positivos explicitados pelos outros conselheiros: *“O curso propiciou um enorme conhecimento em todos os aspectos relacionados à criança e ao adolescente e a importância do CMDCA e CT como parte integrante da rede para construção e fortalecimento do sistema de garantia de direitos. Esses direitos garantidos na Constituição de 1988 e também no ECA são pouco divulgados e conhecidos pela população, seja para o público beneficiado ou para os que poderiam contribuir para que essa rede se torne mais efetiva”* (Q). É uma resposta razoável, estruturada e articulada. O conjunto das respostas nesta questão avalia positivamente a capacitação, mas devemos recordar que é uma pergunta de avaliação de percepção, ou seja, subjetiva e não de impacto.

Observando esse item da dissertação como um todo, vamos constatar que as *questões que foram de ordem perceptiva* apresentadas para os conselheiros, as respostas das avaliações foram tendenciosamente mais positivas. Ao passo que, nas questões em que nos propusemos avaliar o impacto da capacitação, as respostas tenderam para conteúdos negativos. As respostas apontaram as falhas, as ausências, a inoperância, a ineficácia na dinâmica

deliberativa do conselho, nas relações institucionais necessárias, das condições fundamentais para a operacionalização deste órgão.

Analisando em conjunto a avaliação do impacto da capacitação a partir da política e do impacto na perspectiva da percepção dos conselheiros, problematizamos que, talvez, as estratégias para alcançar os objetivos propostos pela capacitação, não fossem assertivas, pois, com relação à Política de Atendimento à criança e ao adolescente deliberada pelos CMDCA's pesquisados, como vimos no item anterior, revelaram que a capacitação representou baixíssimo ou nenhum impacto na mesma no período de 2008-2010.

Como vimos anteriormente (conteúdos sobre avaliação de projetos), são muitas as variáveis que interferem na execução de um projeto e, conseqüentemente, condicionam os seus resultados. Podemos especular sobre algumas determinantes desse contexto: os participantes possuíam pré-requisitos – conceituais, técnicos, vivenciais – suficientes para conseguirem compreender, absorver e apreender os conteúdos apresentados e debatidos pela capacitação? Além dos pré-requisitos, devemos considerar também a predisposição dos participantes em alterarem seu paradigma de visão de mundo, pois quem não desejou fazer isso, enviou os resultados esperados com a capacitação.

Os capacitadores ofereciam condições e habilidades técnicas, políticas e pedagógicas de manejo da sala de aula e dos conteúdos propostos de modo a facilitar a aprendizagem dos cursistas? Qual foi a contribuição do espaço físico, metodologia de trabalho, logística e duração do curso para não atingir satisfatoriamente seus objetivos pós-curso, uma vez que eram quatro dias com oito horas diárias de aulas quase sempre expositivas e ininterruptas? Os proponentes do projeto conseguiram prever os riscos do contexto cotidiano dos conselheiros e do conselho ali representado que poderiam interferir negativamente nos resultados esperados após esta capacitação? Não seria uma expectativa superestimada para esta capacitação os impactos esperados na dinâmica do conselho e na atuação dos conselheiros?

Deve-se considerar que a modalidade metodológica predominante nesse processo de avaliação do ponto de vista de Belloni et al.(2001:24) é a *global* em certa medida, pois estamos avaliando uma capacitação ao final de sua execução, mas consideramos “os resultados e implicações da atividade ou política avaliada”. Pode-se nomear também este processo de avaliação, segundo Sulbrant (1993), por “*ex-post facto*”, por procedermos à investigação avaliativa após a execução da capacitação.

Esse processo avaliativo objetiva perceber os impactos produzidos por esta capacitação. Perceber em que medida mudou a dinâmica deliberativa dos conselhos que participaram dessa capacitação - Sulbrandt (1993) nomeia essa modalidade de *avaliação de*

impacto. Este autor afirma que há enormes desafios ou problemas na utilização dessa metodologia avaliativa, em função da dificuldade de se *estabelecer uma relação de causalidade entre as ações e os resultados alcançados dos projetos, programas ou políticas sociais*.

Retomar as concepções teóricas metodológicas que referenciam este trabalho ajudamos a entender em certa medida os desafios que enfrentamos ao longo de todo esse processo de investigação dos impactos produzidos pela capacitação em avaliação. Como indagamos anteriormente sobre as múltiplas possibilidades de interferência nos resultados da capacitação, devemos considerar também o enorme desafio de se estabelecerem as determinantes efetivas dos impactos produzidos a partir dessa. Devemos reconhecer que se percorreu um caminho investigativo longo e árduo e que, metodologicamente, como afirmou Sulbrandt (1993) anteriormente, há enormes desafios para afirmarmos se o que apareceu como impacto foi realmente produzido pela capacitação e, também, se os objetivos não alcançados foram decorrentes apenas da ação avaliada.

3.4. Análise das aulas proferidas no curso de Capacitação de Conselheiros Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente

Neste tópico da dissertação, procederemos à análise dos conteúdos apresentados aos conselheiros nas aulas da capacitação acima mencionada. Primeiramente, abordaremos os temas e subtemas de cada aula para, posteriormente, realizarmos nossas avaliações.

O objetivo geral do curso de capacitação aqui em avaliação é *“contribuir para o aperfeiçoamento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente nos municípios de Minas Gerais, para o estímulo à articulação entre os órgãos e as instâncias de proteção, defesa e controle da efetivação dos direitos da população infantojuvenil e de suas famílias e fortalecimento da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente, em atendimento ao estabelecido pela Lei 8.069/90”*. Constituem seus objetivos específicos: *“capacitar os Conselheiros Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado de Minas Gerais para avaliarem se a lei de criação e o Regimento Interno dos Conselhos Municipais no Estado de Minas Gerais estão em conformidade com os parâmetros estabelecidos nas Resoluções (...) do CONANDA; se a execução das atribuições de conselheiro está em conformidade com as Diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente e as Resoluções (...) do CONANDA; se o Diagnóstico, o Registro de Entidades e Inscrição de Programas, o Plano de Ação, as Propostas para os Planos e Programas do Executivo, as*

Leis Orçamentárias, o FIA, o Plano de Aplicação e a Execução Orçamentária estão em conformidade com as Diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente e das Resoluções (...) do CONANDA”. Com base no explicitado acima, procederemos à análise dos conteúdos das aulas da capacitação que foram ministrados aos conselheiros.

Na estrutura do curso, as quatro primeiras aulas abordaram *a trajetória histórica da construção social da infância, os Marcos Regulatórios internacionais – nacionais, e o desenho institucional da Política da Infância e Juventude no Brasil e suas inter-relações a partir do Sistema de Garantia de Direitos de criança e Adolescente*.

O processo de construção social da infância: um panorama é o tema central da primeira aula do curso. A proposta aqui era aprofundar inicialmente “*Reflexão sobre os Paradigmas, percorrendo o caminho da Infância e Adolescência nas sociedades antiga, Medieval e Moderna. Concepção e prática de abandono no mundo e no Brasil. A Influência da Doutrina da Situação Irregular (nas leis, na política e nos programas dirigidos à infância e adolescência no Brasil). A Infância como uma categoria Social – Contradições entre o reconhecimento da infância e as situações de exploração e violação de direitos*”. Esperava-se com todo este arcabouço teórico suscitar nos conselheiros *compreensão sobre a evolução histórica das concepções e práticas em relação à infância* com vistas a melhorar a atuação dos mesmos a partir da tomada de consciência dessa trajetória.

Na segunda aula, o tema central foi *Doutrina da Proteção Integral e os Direitos da Criança e do Adolescente*. A trajetória dessa aula passou por colocar em evidência o contexto internacional do *movimento social dos reformadores* que demonstravam suas insatisfações com relação ao como eram tratadas as crianças. Por isso, tencionavam pela diferenciação no aspecto penal entre adulto e criança. As primeiras leis no mundo em consequência dessa demanda surgiram no século XIX – na Suíça (1862), Alemanha (1871) e Noruega (1896). Todas objetivavam *aumentar a idade limite de responsabilidade penal para crianças, criar sanções específicas para elas e retirá-las do sistema penal adulto*. Como referências que contribuíram para essa concepção de reconhecimento aos direitos humanos, foram apresentadas nesta aula a *Declaração de Genebra, 1924, Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948 e Declaração Universal dos Direitos da Criança, 1959*.

Estes Marcos Regulatórios, destacadamente o último, contribuíram para o reconhecimento de crianças e adolescentes como *Sujeito de Direitos*. Surge no cenário internacional uma mudança da posição da criança na sociedade: passa a ser prioridade. Reconhece-se cidadania infantojuvenil, pelo menos no campo normativo.

A *redemocratização e a infância no Brasil* são também destaques dentro dessa segunda aula. Pontualmente, passa-se pelo *contexto brasileiro de 1964 até 1988*. Menciona a *Constituição de 1988* e o *Estatuto da Criança e do Adolescente*. O percurso da aula em tela, após a discussão já mencionada anteriormente, apresenta *o que é Proteção Integral*, passando à *relação entre democracia, cidadania e direitos (para a proteção integral)*, destacando a *importância e mobilização da sociedade civil e governo para a proteção integral e a efetivação dos direitos*⁶⁰.

Esperava-se, a partir desses conteúdos, que os conselheiros conseguissem identificar as referências legais em relação à proteção da infância e da adolescência. Assumissem como critério para análise e entendimento dos fatos do cotidiano o princípio da proteção integral. E, a partir desse princípio, fundamentassem suas ações na defesa dos direitos da Criança e do Adolescente e passassem a atuar de forma articulada em prol da promoção, proteção e garantia de tais direitos.

Estatuto da Criança e do Adolescente – Fortalecendo sua compreensão, foi o tema abordado na terceira aula. Os desdobramentos dos conteúdos aqui aprofundados foram: *1 – Conceção. 1.1 - o que é? 1.2 - paradigmas do ECA: criança e adolescente: sujeito de direitos, prioridade absoluta e pessoa em desenvolvimento – significado destes paradigmas. 1.3 - Mudanças trazidas pelo ECA: mudanças de gestão, de método e de conteúdo. 1.4 - Visão da sociedade. 2- Conteúdo do ECA: 2.1- Livro I - Direitos Fundamentais. 2.2-Livro II – Como efetivar os Direitos: 2.2.1- Política de Atendimento: - como se dará Articulação; - por meio de quê: das Políticas Públicas (conceituação), Programas e Serviços de Proteção, Programas e Serviços de Medidas socioeducativas. Diretrizes para efetivação das políticas: municipalização, conselhos dos direitos, programas e regimes de atendimento, mobilização, dos fundos. Responsáveis: (família, estado, sociedade) conselheiros, poder executivo, poder judiciário, ministério público, organizações não governamentais*. O objetivo esperado a partir desses conteúdos era de que os conselheiros conseguissem ter *compreensão ampliada do ECA na sua atuação para efetivação dos direitos de crianças e adolescentes e compreensão da aplicabilidade do ECA na garantia desses direitos*.

Na quarta aula do curso, tivemos como tema: *Como avaliar o Sistema de Garantia de Direitos do seu município*. O conteúdo programático abordou: *1 - O Sistema de Garantias dos Direitos: 1.1 - O que é sistema? 3.2 - O que é – compreensão do que seja SGD. 3.3 - Eixos*

⁶⁰ Este contexto brasileiro da trajetória histórica da infância e adolescência e as influências do contexto internacional nessa concepção estavam presentes nas aulas I e II do curso. A apropriação das normas pelos conselhos, operacionalizadores das políticas públicas como estratégia de efetivação dos direitos infantojuvenil são alguns dos destaques apontados ao final desta segunda aula.

estruturadores [do] SGD. 3.4 - Órgãos integrantes [do] SGD e 3.5 - Integração entre as Políticas: Assistência Social e Educação; Saúde; Esporte, Lazer / Transversalidade da Criança e do Adolescente. 4.1. – Conhecimento dos órgãos integrantes do SGD por eixo em seu município. Esperava-se que os conselheiros desenvolvessem como habilidades a partir dessa aula: a capacidade de identificar os eixos estruturadores do SGD e os responsáveis pela sua efetivação; ampliação da capacidade de interlocução e integração com outros atores do SGD e conseguissem realizar a identificação da composição e sua posição no SGD em seu município.

Vimos, anteriormente, o conteúdo relativo às quatro primeiras aulas do Curso de Capacitação. Este conteúdo explicitou a trajetória da construção social da concepção *criança e adolescente* e permitiu visualizarmos o desenho institucional da construção histórica da política da infância e juventude. A partir deste conteúdo, foram dados os pré-requisitos necessários para abordarmos os conteúdos programáticos específicos do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, os quais veremos em seguida.

O conteúdo específico do CMDCA está organizado também em quatro⁶¹ aulas. Na quinta aula, o tema central foi: *As atribuições do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e sua interface com outros Conselhos*. Os conteúdos foram desdobrados em: *1. Conceituação sobre Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA. 2- Atribuições do CMDCA. 2.1- Deliberar e controlar sobre as Políticas Públicas: Conhecimento da realidade – diagnóstico. Elaboração do Plano de Ação e Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo. Registro de entidades e Inscrição de Programas: como e para quê serve. Articulação com o SGD e com os diversos Conselhos. Relação com o Conselho Tutelar: processo de escolha e acompanhamento. Os comportamentos esperados dos conselheiros após esta aula eram que eles conseguissem fazer a identificação do papel do conselho e dos conselheiros; elaboração de itens necessários ao levantamento de informações/diagnóstico da situação da infância e da adolescência no município e estabelecimento de prioridades e estratégias; e condições de avaliar e elaborar esboço de resolução sobre registro de entidades e inscrição de programas.*

Estratégias e instrumentos para o bom funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é o tema central da sexta aula do curso. O conteúdo foi subdividido em: *1- Funcionamento: 1.1-Criação da lei do CMDCA, CT e do Fundo. 1.2- Organização dos Conselhos: comissões, papel da Secretaria executiva, responsabilidade do poder público, elaboração dos atos normativos (atas, resoluções, Regimento Interno). 2 -*

⁶¹ Dando continuidade às anteriores, estão enumeradas de V a VIII.

Características de um conselho. 3 - Princípios éticos de um conselheiro. Habilidades desejadas nos conselheiros a partir desse conteúdo: condições de avaliar se a lei de criação do Conselho de seu município está em conformidade com as orientações do CONANDA; condições de avaliar os principais procedimentos institucionais e atos do Conselho (resoluções, atas, regimento interno...) e orientar a atuação da secretaria executiva; identificação dos princípios que regem o conselho; demonstração de uma conduta ética compatível com a função de conselheiro.

Na penúltima aula do curso, foi abordado *Orçamento Público: Proposição, incidência acompanhamento e avaliação*. O conteúdo programático foi: *1- Orçamento. 1.1- O que é? 1.2- Ciclo orçamentário. 1.3 - Como incidir, avaliar e acompanhar o orçamento*. Estava como proposta para esta aula despertar nos conselheiros *capacidade de incidir no ciclo orçamentário e ter condições de avaliar, rever ou esboçar um plano de ação e um de aplicação dos recursos do fundo*. Bem como *condições de realizar monitoramento da execução orçamentária e de aplicação dos recursos do fundo*.

Por último, a oitava aula do curso apresentou como tema *Estratégias para criação e bom funcionamento do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Os desdobramentos do conteúdo programático foram: *1-Fundo. 1.1 - O que é? Relação com o orçamento. 1.2 - Criação, regulamentação, funcionamento e controle. 1.3 - Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo*. As habilidades desejadas após esta aula eram que os conselheiros tivessem *condições de avaliar, rever ou esboçar um plano de ação e um de aplicação dos recursos do fundo*.

Os conteúdos acima apresentados serão analisados com base nos dados coletados a partir do questionário de *avaliação dos impactos da capacitação nos conselhos na perspectiva dos conselheiros capacitados*. Indagamos a estes se *houve alguma mudança na forma de agir/intervirem nas reuniões do CMDCA após esta capacitação, se Sim ou Não e o que especificamente*. Foram muitas as respostas afirmativas. Dos RSC duas das três pessoas representantes desse campo responderam positivamente. Enquanto, para os RG, as respostas positivas foram unanimidade. Ressalto uma das respostas dos RSC: “Sim, minhas ações e interferências passaram a ser mais seguras livres de tantas dúvidas” (M). E uma dos RG: “Sim. Avaliamos que nossa legislação precisava ser revista; as decisões do CMDCA precisavam ser materializadas em Resoluções e que seria importante acompanhar e participar da elaboração do orçamento” (K). Estes destaques são para ilustrarmos essas percepções de impactos da capacitação por parte dos conselheiros.

Na sequência da questão a que nos referimos acima, do questionário aplicado aos conselheiros, apresentamos aos mesmos que haviam respondido afirmativamente a esta questão outra sobre *quais conteúdos acreditavam ter contribuído para mudança na forma de agirem/intervirem nas reuniões do CMDCA*. As respostas não foram substanciais, mas apontaram para alguns conteúdos como: “Todos os conteúdos formativos de organização-funcionamento estruturação do CMDCA” (M); “Todas foram importantes, mas para mim a que mais ajudou foram os esclarecimentos sobre o FIA” (H); “Introdução ao Estatuto da Criança e Adolescente, relacionando na prática, através de exemplos aplicados a nossa realidade, pois entendemos que, a partir do momento que passamos entender o problema, começa a se construir propostas” (N, O); “O assunto relacionado ao processo histórico da criança e do adolescente, e orçamento” (Q). Estas respostas mencionaram mais especificamente os conteúdos que os conselheiros acreditaram contribuir para sua mudança de atitude. Constata-se um percentual muito baixo (45,45%) de indicação de conteúdos como relevantes para o impacto na caminhada dos conselhos e dos conselheiros.

É notória a constatação de que os conteúdos propostos na capacitação são relevantes e necessários ao processo de formação dos conselheiros, mas é perceptível que não foi constatado *um sensível impacto* na mudança de atitudes dos conselheiros a partir desses conteúdos. Basta analisarmos as informações recolhidas a partir dos questionários aplicados aos conselheiros (ver item 3.3) e aos conselhos (ver item 3.2) que apontam o que foi assertivo ou não como impacto dessa capacitação em avaliação.

Observando o detalhamento das aulas, foi possível percebermos que os conteúdos abordados por cada uma tiveram o cuidado de apresentar os temas de modo *conceitual, cronológico e histórico*. A *visão de mundo* transmitida a partir dessas aulas não apontava para uma reflexão crítica e politizadora de compreensão das transformações sócio-históricas e da trajetória da construção social da infância ao longo da história. Embora alguns conteúdos (slides⁶²) apontassem para uma perspectiva de política social democrática, apresentaram-se de

⁶² Aqui está o conteúdo ao qual me referi: aula I, Slide 31: ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL. Preocupação com a desigualdade. Novo ator social, operariado. Preocupação com mão de obra para subsistência das famílias. Posição da Criança na Sociedade: Criança vista como objeto de compaixão, requeria proteção, bases para o assistencialismo. Debilidade e incapacidade dos “menores” exigiam sanções jurídicas e culturais. Criança como objeto de medidas estatais. Ênfase na institucionalização. Sentença indeterminada. Doutrina de Situação Irregular. Criança como portadora de necessidades e vulnerabilidades. Missão do Direito: Igualar materialmente os desiguais. Categoria sociopenal da criança, estrutura diferenciada de controle penal. DEMOCRACIA SOCIAL.

Aula II, Slide 6: PERÍODO CONTEMPORÂNEO (I) a) Concepção de mundo/Cultura da época: pós Segunda Guerra Mundial, preocupação com futuro do planeta e sobrevivência da própria espécie humana. Surgimento e hegemonia de um novo ator social: comunidade internacional. b) Posição da Criança na Sociedade: Infância como prioridade. Cidadania infantojuvenil; Criança como sujeito de direitos. Efeitos: Pátrio poder relativo ao cumprimento de deveres; Superação do assistencialismo. Proteção Integral à CA em sua dignidade e integridade.

modo desconectados, deslocados no conjunto dos *slides* e da sequência das aulas, não permitindo uma cadência ou raciocínio lógico dos conteúdos de modo a deixar visível uma perspectiva política endereçada a partir destes.

Os conteúdos conseguem permitir um conhecimento de trajetória histórica da construção social da concepção de infância e juventude que chega ao contexto que conhecemos atualmente, além de apontar as mudanças de paradigmas ao longo dessa trajetória, mas sem imprimir uma perspectiva de problematização das causas sócio-históricas e econômicas na produção das refrações da questão social inerentes ao contexto infantojuvenil.

Podemos afirmar que, a partir das aulas anteriormente explicitadas e analisadas, seria possível atingir o *objetivo geral e os específicos* estabelecidos no Projeto de Capacitação aqui em avaliação. Mas não foram estes resultados que a pesquisa encontrou com base nas respostas recolhidas dos conselhos pesquisados a respeito da deliberação da Política de Atendimento da criança e do adolescente (confirmam os resultados no item 3.2). Os dados que corroboram o alcance do objetivo geral da capacitação estão em baixíssima escala nas informações levantadas. Permitindo, portanto, afirmarmos que a capacitação produziu pouquíssimos impactos a partir dessa perspectiva avaliativa.

Neste mesmo sentido, indicando o grau de impacto da capacitação, está a avaliação da mesma na perspectiva dos conselheiros que apontaram para resultados positivos mais substanciais que os apresentados a partir da avaliação da Política de Atendimento à criança e ao adolescente nos conselhos (confirmam no item 3.3). Os dados recolhidos revelam que estes conselheiros conseguiram compreender *as adequações e inadequações da função e das atribuições de conselheiro e do conselho; as não conformidades das legislações, funcionamento do conselho, seus instrumentos normativos (atas, Regimento Interno, Resoluções...)* em relação às *Diretrizes do ECA e às Resoluções do CONANDA*. Mas não ultrapassaram ao momento da compreensão dos problemas, não conseguindo, portanto, incidir nos mesmos de modo a resolvê-los.

Importante ressaltarmos que os dados levantados por parte dos conselheiros tendem acentuadamente a representar uma compreensão dos fatos e dos dados de modo subjetivo, pois as questões apresentadas a eles solicitavam respostas argumentativas e reveladoras de

c) Missão do Direito: Conjugação Igualdade formal com material; direitos individuais com sociais. Nasce a concepção contemporânea de Direitos Humanos. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: o cidadão partícipe (Curo de “*CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E TUTELARES. Estratégia de Fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente*”, promovido pela SEDESE-MG e executado pela FDDCA-MG).

suas percepções sobre os pontos questionados. Essa perspectiva subjetiva de percepção dos fatos se confirma nas respostas dos conselheiros quando solicitamos a eles na última questão do instrumento de pesquisa que *externassem qual era a avaliação que faziam a respeito do curso de capacitação de que participaram*. As respostas foram todas positivas e ainda apresentaram argumentos de sustentação das mesmas. Neste sentido, a capacitação foi muito impactante, foi um sucesso!

Para finalizarmos este ponto, acentuamos que não é suficiente estruturarmos excelentes aulas, com perspectivas teóricas às vezes definidas, objetivo geral e específicos bem delimitados, com definição de indicadores de resultados e metas bem demarcados, para conseguir sucesso na execução de um projeto como este em avaliação. Mensurar os efeitos de uma política, de um projeto não é tarefa simples. O mesmo desafio está em conseguir mensurar os efeitos dessa capacitação. Gaxie e Laborier (2003 apud Almeida et al., 2008: 93-94) argumentam que, se os atores envolvidos nesse processo avaliativo não possuírem uma concepção unívoca a respeito da “democratização, é impossível avaliar os efeitos de tal política [projeto] e, sobretudo, estabelecer indicadores quantitativos e qualitativos que viabilizem o processo avaliativo”.

Esta é uma das variáveis determinantes nesse processo de avaliação dos impactos do Projeto de Capacitação objeto de estudo dessa dissertação. Essa complexidade, pluralidade, diversidade e heterogeneidade do público envolvido nessa capacitação interferem substancialmente nos impactos que ela pretendia, bem como na avaliação dos mesmos também. Não é um processo isento dessas e outras interferências.

Para constataremos esses elementos intervenientes na avaliação dessa capacitação em estudo, basta observar os perfis dos conselheiros obtidos em entrevista a partir das informações recolhidas no *conselho* e também com *os conselheiros que participaram da capacitação*. Nos dois grupos, registramos as componentes relacionadas *ao gênero, à escolaridade, ao segmento de sociedade que estavam representando no conselho, à idade, à inserção no mercado de trabalho, à militância política e outras militâncias*. Soma-se a estas as determinantes históricas do patrimonialismo e autoritarismo ainda muito presentes na cultura brasileira, principalmente nos espaços públicos estatais. Essas justificam o grau de complexidade do grupo pesquisado e, conseqüentemente, os desafios postos para a capacitação ter atingido seus objetivos e, também, para conseguirmos avaliar o alcance desses objetivos estabelecidos previamente.

Em seguida, à guisa de conclusão, retomaremos objetivamente as discussões teóricas que fundamentam esta dissertação, passando um pouco pela compreensões possíveis a partir dos dados coletados para finalizarmos este instigante, denso e intenso trabalho.

CONCLUSÃO

As crises recessivas enfrentadas pelo capitalismo têm revelado a capacidade do quão rápida e extraordinariamente esse modo de produção consegue se redefinir, aprimorar e criar novas estratégias de superação de suas crises e retomar sua dinâmica valorativa.

Na década de 1970, este modelo sofreu uma profunda crise. Como evidenciamos anteriormente, reação enérgica e vigorosa do capital monopolista na perspectiva de contornar esta crise e recuperar a acumulação de superlucros. A corrida tecnológica em busca de aumento na produtividade e redução dos custos da mesma foi uma das estratégias implementadas. Os impactos de novas tecnologias no mundo do trabalho foram imensos. Provocaram reformulações das estratégias de mercado, de produção de mercadorias e de posicionamento empresariais e rebateram contundentemente na divisão social do trabalho com proporções mundiais. Consequentemente, este novo padrão de acumulação determina um novo perfil das políticas sociais, econômicas e industriais desenvolvidas por diversos países. Necessariamente, essas mudanças incidem no relacionamento Estado–Sociedade Civil com altos impactos na conformação para o desenvolvimento das políticas públicas e da democracia.

Durante os anos 1980, foram produzidos impactos substanciais no mundo da produção e do trabalho a partir da introdução de um novo padrão tecnológico conhecido como microeletrônica (Behring, 2003). Este modelo ficou conhecido por sua origem como modelo japonês – ohnismo/toyotismo e também como modelo de produção flexível em contraponto ao rígido padrão fordista. Flexibilidade é a palavra de ordem da reestruturação produtiva e acumulativa a partir desse período.

“As ondas longas recessivas” impostas ao modelo capitalista a partir da década de 1970 rebateram na reconfiguração das estratégias de conformação das relações das classes fundamentais desse modelo. Obviamente, com rebaixamento e até retirada de direitos conquistados pela classe trabalhadora.

Políticas de ajuste neoliberal impõem um movimento de *ajuste global*, a partir de então, na perspectiva financeira e produtiva. Nessa onda de flexibilização das relações de trabalho e produtivas influenciadas pela doutrina neoliberal, ocorre o chamado *Consenso de*

Washington, que normatiza essas perspectivas neoliberais. O Brasil não conseguiu ficar fora desse processo. Temos nos governos de Fernando Collor de Mello-Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso um aprofundamento do país nessas perspectivas econômicas, sociais e políticas. Deram continuidade a esta concepção de Estado os governos de Lula. Embora com contornos e conformações distintas dos governos anteriores, este último não conseguiu romper com a concepção de política social de perspectiva focalista engendradas no país.

Importante registrarmos que o Brasil vivenciou no período de 1964 a primeira metade da década de 1980 o *regime ditatorial civil e militar* que provocou profundos impactos na configuração do desenho institucional das políticas sociais brasileiras constituídas ao longo desse período. Temos, na década de 80, nos movimentos sociais, de defesa de direitos humanos e de diversas categorias sociais mobilizados para a luta por direitos e para restabelecer o regime democrático no país. Nessa perspectiva, estes movimentos conseguiram positivamente na Constituição Federal do Brasil de 1988 algumas emendas que possibilitaram, posteriormente à promulgação desta, a regulamentação desses dispositivos constitucionais por meio de Marcos Regulatórios como, por exemplo, a Lei Orgânica da Saúde – LOS-SUS, o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS entre outros. A partir da regulamentação desses dispositivos, foram criados em cada categoria social os respectivos conselhos gestores de políticas ou conselhos de direitos nos três níveis da federação. A concepção de Estado presente na Constituição de 1988 foi de perspectiva cidadã, democrática e de universalização de Direitos.

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, como os outros conselhos, representavam a possibilidade de efetivação da democracia participativa na discussão e deliberação dos interesses da sociedade civil. Mas estes *novos institutos de democracia participativa* foram implementados por governos de perspectiva político-econômica de orientação neoliberal⁶³ que, tendenciosamente, transmutaram as orientações e sentidos estabelecidos na constituição como pré-requisito para a implantação e funcionamento desses conselhos. Essa lógica perdura ainda nos dias atuais. Se o poder Executivo vigente no município é de perspectiva política social democrática e participativa, os conselhos serão reconhecidos e valorizados. Se a orientação política for diferente da mencionada acima, os desafios para o funcionamento dos conselhos tendem a aumentar substancialmente.

Vejamus que a conformação do espaço público no Brasil impacta profundamente a constituição e funcionamento desses novos espaços de participação cidadã engendrada a partir

⁶³Vejamus as referências aos governos federais apontadas anteriormente.

dos conselhos. A herança cultural autoritária, patrimonialista, coronelista que reinou ao longo da história brasileira não foi superada com a mudança de paradigma positivado na Constituição Federal de 1988. Por isso, deparamos ainda hoje com os rescaldos dessas repugnáveis práticas que retardam a ampliação e consolidação da cidadania e democracia em nosso país. Inevitavelmente, os espaços dos conselhos e as relações ali desenvolvidas sofrem os impactos e os reflexos dessa herança cultural que são determinantes na configuração dos espaços públicos no Brasil.

É nesse contexto e configuração social que foi realizado o CURSO DE “CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E TUTELARES. Estratégia de Fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente”, promovido pela SEDESE-MG e executado pela FDDCA-MG, cujos impactos este trabalho se propôs avaliar.

Trabalhamos com dois questionários de avaliação. Em um primeiro, verificamos em que medida a discussão e deliberação sobre a política de atendimento à criança e do adolescente por parte dos conselheiros teve modificações a partir da capacitação. Em um segundo questionário, averiguamos, a partir da percepção dos conselheiros, quais os impactos produzidos por esta capacitação na dinâmica deliberativa dos conselhos e na participação dos conselheiros nos conselhos.

Um dos impactos objetivados pela capacitação era impulsionar os conselhos para elaborarem o *diagnóstico na área da criança e adolescente*. Este instrumento, que é imprescindível para revelar a situação da criança e do adolescente no município e, portanto, fundamental para que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente possa funcionar adequadamente só é realidade em um (16,66%) dos seis (100%) municípios. Sem conhecer objetivamente a realidade dessa categoria social – criança e adolescente, as deliberações e decisões desse órgão serão claudicantes, para não dizermos inócuas ou equivocadas. Mas esta é uma realidade dos conselhos no Brasil.

A pesquisa nacional ‘Conhecendo a realidade’ (SEDH/CONANDA – CEATS/FIA, 2007: 62) revelou que apenas 20% da amostra dos CMDCAs pesquisados contam com diagnóstico documentado sobre a situação da criança e do adolescente, e os que não dispõem desse levantamento somam 45%. Nosso contexto agrava esta realidade, pois cai para 16,66% o índice dos que possuem este fundamental instrumento de orientação das deliberações sobre a política. E o dado dos que não dispõem de diagnóstico é de quatro (66,66%) conselhos. Apenas um (16,66%) conselho encontra-se em fase de elaboração deste fundamental instrumento de gestão e orientação às deliberações do CMDCA.

O *fundo dos direitos da criança e do adolescente*, instrumento previsto no ECA, art.88, IV, para capitalizar recursos financeiros destinados ao financiamento da política de atendimento à criança e ao adolescente foi outro item investigado a partir da pesquisa de avaliação dos impactos da capacitação. Esta diretriz da política apresentou resultados bem mais satisfatórios do que os encontrados sobre o diagnóstico. A partir dos dados que recolhemos, encontramos seis (100%) conselhos afirmando que já haviam implantado e regularizado o fundo. Encontramos um conselho (B) afirmando que o Fundo está implantado desde março de 2009 e que foi “o curso [de capacitação que] impulsionou” esta ação que o regularizou. A média nacional aponta para 71% dos CMDCAs com fundos regularizados (SEDH/CONANDA – CEATS/FIA, 2007:88), portanto a situação dos conselhos aqui na Zona da Mata com relação a este quesito encontra-se bastante satisfatória.

É importante registrarmos que possuir o fundo implantado e regularizado não é garantia de adequado funcionamento do mesmo. Este instrumento necessariamente tem que se relacionar com outros instrumentos como o diagnóstico, o Plano de Ação, o Registro de Entidades e Inscrição de Programas e a incidência do CMDCA no orçamento público. Entretanto, considerando que o diagnóstico e o Plano de Ação são realidade em apenas 16,66% dos conselhos; que a participação do CMDCA no ciclo orçamentário foi afirmada por conselheiros de apenas dois conselhos; que o Registro de Entidades e Inscrição de Programas também não funcionam satisfatoriamente, verificamos um cenário desfavorável ao adequado funcionamento dos fundos. Isso fica comprovado quando constatamos que dois (33,34%) conselhos acompanham o repasse de recursos do fundo: o B *apenas por meio de prestação de contas das entidades que recebem os recursos* e o F *por meio de informações do agente municipal que faz a administração contábil dos recursos e por meio de prestação de contas das entidades que recebem os recursos*. Os outros quatro (66,66%) conselhos assumiram que não realizam este procedimento de controle social que é prerrogativa fundamental ao funcionamento do CMDCA e do fundo. Gestão dos fundos é outra dimensão da política de atendimento à criança e ao adolescente que a capacitação pretendia impactar, mas, pelo visto, não foi alcançado tal objetivo.

As entidades de atendimento cumprem papel fundamental na operacionalização dos CMDCAs. Por um lado, compõem o campo da sociedade civil nos conselhos em que geralmente estão como maioria deste segmento, por isso são essenciais na viabilização desse novo instituto de democracia participativa. Por outro lado, compõem o grupo das entidades e programas que executam a política de atendimento à criança e ao adolescente. Quando levantamos informações *sobre o número de entidades e programas registrados nos CMDCAs*,

conforme os artigos 90 e 91 do ECA, encontramos apenas oito *entidades não governamentais*, em quatro dos seis municípios pesquisados. Com relação aos *programas executados por entidades não governamentais*, encontramos quatro inscritos no CMDCA. Já com relação aos *Programas executados por entidades governamentais*, são três o número dos que se encontram inscritos no conselho. Esta situação exige que façamos algumas ponderações.

Primeiramente, percebemos que uma das estratégias fundamentais de controle social por parte do CMDCA, tanto do campo do governo como da sociedade civil, encontra-se fragilizada. Em segundo lugar, a sociedade civil no universo pesquisado possui o maior número de programas de execução inscritos no CMDCA. Pode ser que possua também preponderância efetivamente na execução da política. Situação que corrobora com a perspectiva de Estado mínimo empreendida pelo modelo neoliberal na execução e gestão das políticas sociais. O Conselho Tutelar, para aplicar medidas de proteção conforme prevê o artigo 101 do ECA, depende da oferta desses programas executados pelas entidades e pelo poder público. Se estes estão em baixo número nos municípios, significa que os CTs podem estar deixando de aplicar alguma medida de proteção pela não existência desse serviço no município. Então, o baixo número de registro de entidades e inscrição de programas, além das questões já levantadas, pode representar também violação de direitos de criança e adolescentes.

Por fim, o fato de as entidades de atendimento que compõem a parte da sociedade civil no conselho possuírem acentuadamente o papel de execução da política de atendimento produz sérios comprometimentos ao papel de controle social que o CMDCA possui como função precípua, pois, na disputa dos poucos recursos financeiros via fundo, as discussões e deliberações do conselho passam pelo rateio desses recursos entre as entidades e programas que os conselheiros representam em vez da discussão para a definição da política. Essa característica acentuada de execução por parte das entidades da sociedade civil produz profundo rebaixamento do papel de controle social do CMDCA, principalmente quando estes programas são financiados por meio de subvenções do erário público, pois muitos dos conselheiros representantes dessas entidades ainda não possuem consciência de que o financiamento repassado à entidade é dever do Estado e não favor que este presta àquelas.

Analisando os aspectos levantados no questionário aplicado aos conselheiros para percebermos os impactos da capacitação, destacamos a relação do CMDCA com o poder público. As respostas dos conselheiros de modo geral a esta questão revelaram dificuldades desses em apontar mudanças na forma de analisarem estas relações. Apenas dois conselheiros apresentaram respostas que sobressaíram em relação às demais: “Conseguí de forma mais

amadurecida comprovar ser o relacionamento CMDCA e poder público um desafio a ser vencido (não sendo exclusiva do meu município essa dificuldade). Em razão de estar nosso CMDCA bem inativo, minhas propostas ficam ainda na forma de ideias longe de uma tomada de atitude coletiva (M)”. “Sim. No poder do conselho enquanto órgão deliberativo. Participar das discussões relacionadas a orçamento e fazer um diagnóstico da criança e adolescente no município (Q)”. Este fato pode ser indicativo de dificuldades de absorção dos conteúdos da capacitação que apontavam para a necessidade de mudança de paradigmas em vários níveis das relações do CMDCA com outras instituições e de mudança das práticas em que, quase sempre, o CMDCA encontra-se subjugado ao poder público.

Talvez a situação descrita no parágrafo anterior, em que a sociedade civil se encontra muito envolvida na execução da política de atendimento à criança e ao adolescente, possa explicar a dificuldade de diferenciação desses campos e percepção das perspectivas políticas e ideológicas de cada um por parte dos conselheiros, principalmente do campo sociedade civil. Se esta avaliação for correta, prepondera a compreensão das relações a partir da ótica do campo governamental, que sempre apresentam argumentos de condução das ações do CMDCA sem tencionamentos e “o tudo pelo bem comum das crianças” é o chavão que muito se repete nesses espaços.

O espaço dos conselhos é a arena dos enfrentamentos das correlações de forças do campo governo e sociedade civil. A pluralidade, diversidade, heterogeneidade e contradições presentes nas relações da sociedade em geral, na intra e inter-relações do campo sociedade civil e do campo do governo também rebatem nas relações interconselheiros de um mesmo campo, bem como de campo distinto. Como explicitado acima, sobre a conformação do espaço público brasileiro, há fortíssimos rescaldos da prática cultural das relações autoritárias, patrimonialistas e coronelistas nos espaços conselhistas. O item 2.2 desta dissertação sobre os conselhos gestores de políticas retomou o debate desses contornos e conformações da configuração do espaço dos conselhos.

A capacitação de conselheiros pretendia impactar na dinâmica deliberativa e organizativa dos CMDCA. A capacitação colocou em debate os conteúdos e paradigmas da concepção e configuração de um novo Estado pautado na democracia e universalização de direitos, no reconhecimento do cidadão, da criança e do adolescente como sujeito de direitos, da era das políticas públicas e sociais, da superação das velhas e nefastas práticas nas relações desenvolvidas no âmbito dos espaços públicos.

O nível de formação dos conselheiros que responderam ao questionário de levantamento dos impactos da capacitação a partir de suas percepções é bastante alto

comparado aos índices apontados pela pesquisa nacional “Conhecendo a Realidade” (SEDH/CONANDA – CEATS/FIA 2007:35), que constatou 52% dos conselheiros com *curso superior incompleto, completo ou algum tipo de pós-graduação*, enquanto, no grupo pesquisado na Zona da Mata, este índice chega aos 72,73%.

Este dado pode ser entendido como um facilitador de absorção do conteúdo apresentado na capacitação, embora o pré-requisito para participar da mesma fosse possuir ensino médio. É uma variável difícil de ser mensurada. Para tentarmos estabelecer um parâmetro para esta análise, podemos determinar duas questões que foram apresentadas a todos os conselheiros deste grupo e, a partir das respostas, supor que o grau de escolaridade foi um diferencial para a absorção destes conteúdos.

Uma primeira questão, por exigir certa capacidade de análise de correlações de forças e relações institucionais, políticas e ideológicas, foi esta: *houve alguma mudança na forma de ele analisar a relação CMDCA e poder público? O que especificamente? Propôs ao CMDCA alguma mudança com relação a esta percepção? O que propôs?* Com exceção de um conselheiro, os demais responderam que houve mudanças. Mas as respostas não traduziram essa percepção. De todas apenas duas parecem traduzir de algum modo o que foi indagado: “Consegui de forma mais amadurecida comprovar ser o relacionamento CMDCA e poder público um desafio a ser vencido (não sendo exclusiva do meu município essa dificuldade). Em razão de estar nosso CMDCA bem inativo, minhas propostas ficam ainda na forma de ideias longe de uma tomada de atitude coletiva (RSC:M)”. “Não, nenhuma mudança (RG:K)”; “Sim. No poder do conselho enquanto órgão deliberativo. Participar das discussões relacionadas a orçamento e fazer um diagnóstico da criança e adolescente no município (RG:Q)”⁶⁴. Vejamos que, mesmo as melhores respostas, não apontaram claramente o que de fato mudou na forma de analisar a relação e talvez, por isso, não foram propostas mudanças, mas revelaram diferenciação entre os órgãos. Estas duas respostas foram dadas por conselheiros com graduação.

Vejamos as respostas dos três conselheiros que possuem ensino médio: “Houve mudança na forma de analisar sim, porém deveria haver melhor entrosamento entre CMDCA e poder público” (RSC:G); “Sim, analisar e refletir cuidadosamente os acontecimentos do nosso município” (RG:I); “Sim, entendi que o CMDCA, precisa se unir ao poder público, e assistência social, sem perder a essência, nunca se esquecendo da responsabilidade e o

⁶⁴Aqui escolhemos as respostas mais consistentes. A resposta negativa aponta para uma análise objetiva e direta de que não houve mudança nesse contexto a partir da capacitação.

compromisso assumido com a criança e adolescente” (RG:J). Observemos que, para este grupo de conselheiros, o discurso passa por “(...) melhor entrosamento entre CMDCA e poder público”, “(...) analisar e refletir cuidadosamente os acontecimentos do nosso município”, “Sim, entendi que o CMDCA, precisa se unir ao poder público (...)”. O conteúdo destas respostas não revela nenhuma diferenciação de papéis entre um órgão e o outro, mas mostra uma apreensão de dois entes cordiais sem tencionamentos.

Uma segunda questão analisada na tentativa de podermos correlacionar grau de escolaridade com maior poder de absorção de conteúdos foi *se acreditavam que conhecer a construção social da trajetória/história da criança e do adolescente influenciava ou influencia na atuação deles hoje, por que e como*. Esta questão exige capacidade de correlacionar os conteúdos com mudança de percepção da realidade e de atitude, além da percepção de um contexto de Estado de exceção para um Estado de direitos. As respostas dos três conselheiros com ensino médio foram as seguintes: “Influenciou positivamente, pois sempre cito nas reuniões de Associação dos Bairros os meus conhecimentos (RSC:G)”; “Sim, conhecer esta trajetória foi fundamental para agir e sentir que ainda hoje precisamos lutar pelos direitos da criança (RG: I)”; “Sim, sempre quis lutar de alguma forma, pelos direitos da criança e do adolescente, pois não adianta ficarmos de braços cruzados, enquanto as nossas crianças e adolescentes estão sendo abusadas, e tendo os seus direitos violados (RG:J)”.

As respostas dos conselheiros com graduação escolhidas foram estas: “Sim, porque toda trajetória histórica traz as bases justificadoras do que hoje vivemos e também nos mostra as mudanças ocorridas. Todo conhecimento obtido influencia e muito em minha atuação profissional” (RSC: M); “Sim. Porque, em minha opinião, criança e adolescente é visto hoje com direitos e deveres garantidos em Lei e não mais como menores a margem da sociedade” (RSC:P); “Sim. Conhecer como era a realidade da criança e do adolescente em determinado período histórico reforça o nosso entendimento sobre os direitos garantidos no ECA hoje (Q)”⁶⁵. Há nessas respostas a expressão de uma compreensão da questão apresentada e dos conteúdos que esta traz, bem diferente das expressas pelo grupo anterior – representantes do ensino médio. Este grupo conseguiu captar a mudança de paradigma que os conteúdos em destaque de fato pretendiam ressaltar.

⁶⁵Nesse grupo de respostas, procuramos selecionar as que permitissem equilibrar quantitativamente representantes da sociedade civil e do governo. Como no grupo que compõem o ensino médio são dois representantes dos governos e um da sociedade civil, no grupo dos graduados, pegamos os dois da sociedade civil e escolhemos a resposta melhor elaborada no grupo dos governamentais.

Importante ressaltarmos que outras variáveis, além do nível de graduação, contribuíram para produzir maior capacidade de absorção dos conteúdos por parte desses conselheiros. Os três representantes do grupo do ensino médio (RSC: G; RG: I, J) foram selecionados necessariamente nas duas questões que foram eleitas para este exercício de percepção da apreensão dos conteúdos da capacitação a partir da análise das respostas. Os representantes do grupo dos graduados, na primeira questão (RSC: M; RG: K, Q), foram eleitos pela articulação das respostas em relação ao conjunto das outras. Já na segunda questão, o nível das respostas estava mais homogêneo, então, os representantes da sociedade civil foram eleitos por pertencerem a este campo (RSC: M, P).

Devemos ressaltar que, se não fosse adotado, nesta questão, o critério de eleição, buscando equilíbrio do campo político a que o conselheiro representava, necessariamente o conselheiro (M) faria parte do grupo eleito. A terceira resposta ficou novamente com o conselheiro (Q) por ser a resposta mais articulada entre todas. Após este exercício, procuramos verificar se haviam outras variáveis que poderiam ter influenciado no destaque desses conselheiros.

Acreditamos que o nível de escolaridade fez muita diferença na capacidade de absorção dos conteúdos por parte dos conselheiros, mas essa constatação não poder ser dissociada de outras três influentes variáveis: *tempo de experiência como conselheiro*, *militância política com filiação partidária* e *outras militâncias*. Com relação ao *tempo de experiência como conselheiro*, a configuração ficou assim: com dois anos ou primeiro mandato - RSC: P. RG: I e Q. Com quatro anos ou dois mandatos – RSC: G. RG: J. Acima de cinco anos de experiência: RSC: M. RG: K.

Já no quesito *militância política com filiação partidária*, encontramos um conselheiro RSC: P e outro RG: Q. Sobre *outras militâncias*, registramos conselheiros RSC: M e P e RG: J e Q. Os dois destaques nesse grupo ficam com os conselheiros RSC: M e RG: Q, por aparecerem nas duas questões como portadores das respostas melhores elaboradas e articuladas. Como já informamos anteriormente, observar que outras variáveis poderiam estar combinadas a este perfil de escolaridade foi uma decisão posterior às escolhas das respostas desses conselheiros. Concluímos, então, a partir desse exercício, que a graduação fez muita diferença para a absorção dos conteúdos apresentados pela capacitação. Mas fez mais diferença ainda para aqueles conselheiros que possuíam tempo de experiência, outras áreas de inserção política e de militância⁶⁶.

⁶⁶Como autor dessa dissertação, coloco minha experiência reafirmando o que acabamos de constatar. O tempo de experiência como conselheiro, aliado à permanente busca por capacitações na área e em outras áreas também,

Com relação à capacitação, as metas, objetivo geral e específicos, conteúdos, produtos e resultados desta foram bem planejados. Mas os dados recolhidos a partir dos instrumentos de pesquisa e de avaliação revelaram que os impactos desta nos conselhos e na atuação dos conselheiros não aconteceram dentro do planejado, pois os resultados não corroboraram satisfatoriamente com os objetivos desenhados. Diante disso, devemos ponderar que capacitar ainda é uma excelente estratégia de formação de conselheiros, mas, desde que esta seja contínua, metodológica e pedagogicamente atualizada.

Tomando como parâmetro o curso de capacitação, cujas aulas foram ministradas com duração de uma semana (aulas expositivas e dialogadas, vivências, dinâmicas, exercícios práticos e simulados), e os resultados analíticos que elaboramos, podemos perceber que seus impactos foram baixíssimos. A partir dessas informações, podemos inferir e afirmar, então, que modalidades de capacitações pontuais com poucas horas de duração; em forma de palestras, seja para pequenos ou grandes grupos; ou executadas a distância tenderão a ser ineficazes e com baixo ou nenhum impacto.

Nesse sentido, ressaltamos que o modo como são executadas essas capacitações faz toda diferença no impacto desta na dinâmica deliberativa dos conselhos e na atuação desses conselheiros de modo a alterar os paradigmas vigentes nesses contextos. Considerando então a reflexão feita anteriormente, inevitavelmente, a solução para essa estratégia formativa é o investimento em capacitações permanentes, presenciais e metodológica e pedagogicamente bem estruturadas. Para justificarmos essa defesa, apresentamos dados da pesquisa “Os Bons Conselhos – Pesquisa ‘Conhecendo a Realidade’” (SEDH/CONANDA – CEATS/FIA 2007:393-4), que, na parte da conclusão, aponta que 37% dos conselhos respondentes desta pesquisa apontaram como importantíssimas as capacitações de conselheiros para fortalecer suas ações no município.

Levando em conta que avaliar um projeto, programa ou política pública pode cumprir o papel de *instrumento de gestão* por permitir *diagnosticar* a realidade avaliada e, a partir daí, *planejar e formar* os públicos envolvidos conforme afirma Rangeon (1993 apud Almeida et

alinhado à militância política com filiação partidária e outras militâncias que, no meu caso, tiveram início na CPT -GO, passando pela Pastoral da Juventude –Juiz de Fora-MG por muitos anos, inserção na defesa de Direitos Humanos e na Pastoral do Menor (permaneço ainda nessas duas últimas), fez toda diferença na minha atuação como conselheiro de Direito nos sete anos e meio que estive no CMDA-JF. Quase sempre a minha percepção e preocupações estavam voltadas para as questões da política de atendimento à criança e ao adolescente, enquanto assistia à maioria dos colegas preocupados em como ratear os recursos ou estabelecer ou não estabelecer critérios de modo a conseguirem deliberar uma parte dos recursos financeiros para suas entidades. Esse conjunto de experiências ampliou minha capacidade de atuação como conselheiro. De modo consciente, nunca retrocedi diante dos desafios colocados por parte do governo, seja interna ou publicamente. Às vezes, sobre a pressão da imprensa, querendo repercutir uma dada pauta.

al., 2008: 95), devemos considerar, então, que, apesar dos resultados encontrados a partir da avaliação da capacitação, de modo geral, não se apresentaram conforme o esperado com base nos objetivos preestabelecidos nesta, que, mesmo assim, valeu a pena todo esse processo avaliativo por cumprir essa função pedagógica.

Aprendemos com este processo que, mesmo não conseguindo atingir seus objetivos, deixa indicativos de que capacitação intensiva, densa e extensa pode saturar os capacitados já nos primeiros dias de aulas e assim comprometer a capacidade de absorção dos conselheiros, até mesmo aqueles com melhores pressupostos e pré-requisitos para apreensão.

Finalizando, retomamos a questão colocada no início dessa dissertação para nortear esta avaliação, que era se a capacitação conseguiu capacitar os conselheiros para a discussão e deliberação das políticas públicas de atendimento à Criança e ao Adolescente nos CMDCA's dos municípios da Zona da Mata Mineira. Os dados coletados e analisados nesse processo apontam que os impactos da formação para a intervenção nos conselhos foram pouco relevantes, pequenos e pontuais.

O cenário pode não ser o mais animador, mas as informações encontradas representam inúmeras possibilidades para os CMDCA's, para os municípios, para os conselheiros, para a pesquisa e para o público-alvo do objeto desta dissertação: as crianças e os adolescentes. Na perspectiva de potencializarmos estas possibilidades, providenciaremos cópias desta dissertação – por meios eletrônicos – às instituições que direta ou indiretamente estão relacionadas com este trabalho: UFJF, FSS-UFJF, SEDESE-MG, FDDCA-MG, CEDCA-MG, CONANDA e Escola de Conselhos de Minas Gerais.

Envidaremos esforços no sentido de socializarmos esses dados e suas reflexões com os municípios, nos espaços conselhistas, em contextos de capacitações e processos formativos. Importante registrarmos aqui que esta dissertação é a primeira avaliação sistemática acerca desta capacitação proposta pela SEDESE-MG e coordenada pedagogicamente pela FDDCA-MG.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Suely S. de. et al. Organizações da sociedade civil e execução de políticas sociais: uma possibilidade democrática? In: **Da avaliação de programas sociais à constituição de políticas públicas: a área da criança e do adolescente** – Rio de Janeiro : Editora UFRJ, 2008.

_____, *Perspectivas Teóricas de Avaliação de Políticas Sociais:participando do debate*, In: **Da avaliação de programas sociais à constituição de políticas públicas: a área da criança e do adolescente** – Rio de Janeiro : Editora UFRJ,2008.

ARIÈS, Philippe, História Social da criança e da família/Philippe Áries; tradução de Dora Flaksmam. – 2. ed. – Rio de Janeiro : LCT, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BELLONI, Isaura et all. Metodologia de Avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional. São Paulo – SP: Editora Cortez, 2001.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais In: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CEFESS/ABEPSS, 2009.

COUTINHO, Carlos Nelson, *Notas sobre cidadania e modernidade*, in: **Praia Vermelha**, Revista do PPGESS/UFRJ, Rio de Janeiro, UFRJ - 1997.

DURIGUETTO, Maria Lúcia, *Sociedade civil, democracia e revolução em Gramsci*. In Sociedade Civil um debate necessário – São Paulo: Cortez, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS – CIDADES – <
<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>> acesso em 31 de agosto de 2010.

KOWARICK, Lúcio. Trabalho e vadiagem. São Paulo: Brasiliense, 1987. (Capítulos: I: Conseqüências históricas da escravidão; III: Os percursos da abolição; IV: A imigração em massa: produção de homens livres enquanto mercadoria para o capital).

MARIA, Lúcia S. B. BEHRING, Elaine R. et all. Capacitação em serviço social e política social: Módulo 3: Política social. Criança e Adolescente pp. 183-201. - Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distancia, 2000.

MARCÍLIO, Maria Luiza; *História Social da Criança Abandonada*, Hucitec, S. P. 1998.

MÉNDEZ, E. G., *Infância e cidadania na América Latina*. 1998, São Paulo:Hucutec.

Rede ANDI <http://www.redeandibrasil.org.br/eca/sobre-o-eca/linha-do-tempo>. *Adaptado do Portal Pró-Menino e do Manual Mídia e Conselhos*.

SEDH-PR/CONANDA-CEATS/FIA. Os bons conselhos - pesquisa “Conhecendo a Realidade” / (nomes dos autores) – São Paulo: (editora), 2007.

SILVA, J. M.; SILVEIRA, E. S. Apresentação de trabalhos acadêmicos – Normas e técnicas. 3ª ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

SOARES, L. T., O Desastre Social, in: SADER, E. (Org.) Os Porquês da desordem mundial. Mestres explicam a globalização. Rio de Janeiro, Record,2003.

_____, “Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina”. SP: Cortez, Col. *Questões da nossa época*, n. 78, 2000.

SOUZA FILHO, R. Controle Social: a participação na perspectiva da democratização da política social. In: ALMEIDA, Valéria de Figueiredo Stuart Maia de et al. Política de Assistência Social no Brasil: desafios para o assistente social. II Simpósio do Serviço Social do COMAER. DIRINT, Ministério da Defesa, Comando da aeronáutica. Rio de Janeiro 2007. p. 89-107.

SOUZA FILHO R. Conselhos Deliberativos: Neocorporativismo Brasileiro? In: Direitos Humanos, Democracia e Senso de Justiça/ [organizadores, Andréa Diniz, José Ricardo Cunha e Dayse Dudley]. – Rio de Janeiro: Litteris Ed. :KroArt: Fundação Bento Rubião, 1999

SULBRANDT, José. La evaluacion de los programas sociales. Una perspectiva critica de los modelos usuales In: Pobreza: um tema impostergable: nuevas respuestas a nível mundial México: 1993.

TATAGIBA, Luciana, “*Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*”, in Dagnino, Evelina (org.). Sociedade Civil e Espaços públicos no Brasil. RJ, Paz e Terra, 2002.

BRASIL, Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069 13/07/90)/Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, Assessoria de Comunicação Social. – Brasília: MEC, ACS, 2005.

BRASIL, **LEI Nº 12.010, DE 29 DE JULHO DE 2009 – DOU DE 4/8/2009.**

CONSTITUIÇÃO Federal do Brasil, 1988.

FDDCA-MG, Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais – **Coordenação Pedagógica** do Curso de Qualificação de Conselheiros de Direitos e Tutelares. Estratégia de fortalecimento do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente Minas Gerais, 2008.

SEDESE, Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social de Minas Gerais – **Proponente do Curso** de Qualificação de Conselheiros de Direitos e Tutelares. Estratégia de fortalecimento do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente Minas Gerais, 2008.

Trabalhos Acadêmicos Normas da ABNT - NBR 6023:2000 Informação e documentação-Referências - Elaboração < <http://www.firb.br/abntmonograf.htm/>> acesso em 09 de agosto de 2011.

ANEXO⁶⁷ 1

Questionário de Avaliação do Conselho dos Direitos da Criança e Adolescente que participou do CURSO DE CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E TUTELARES. Estratégia de Fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, promovido pela SEDESE-MG e executado pela FDDCA-MG, para a pesquisa da Dissertação de Mestrado de Serviço Social – Políticas Sociais e Gestão Pública, do discente Lindomar José da Silva.

I. Dados de identificação do Conselho de _____

Data: ____/____/2010. Local: _____

1- Endereço do CMDCA e dados para contato:

Rua: _____ Nº: _____ Complemento: _____
 Cidade: _____ Estado: _____ CEP: _____ - _____
 DDD: _____ Tel: _____ Fax: _____ E-mail: _____

2- Presidente em exercício:

Nome completo: _____

3- representação da presidência.

- Poder público
 Sociedade civil

II. Histórico do Conselho.

4- Qual a alternativa que melhor reflete a história de atuação deste Conselho, desde a sua criação no município:

Assinale apenas uma alternativa.

- 1 () O Conselho sempre funcionou regularmente, sem discontinuidades.
 2 () O Conselho teve períodos de descontinuidade, vivendo momentos de atuação efetiva e momentos em que suas atividades foram interrompidas.
 3 () O Conselho está constituído, mas atualmente sua atuação se restringe a algumas reuniões formais, sem que haja uma atuação efetiva.
 4 () O Conselho nunca teve uma atuação efetiva neste município.
 5 () Não há dados para responder, pois o Conselho iniciou suas atividades há pouco tempo.
 6 () Não há dados sobre a história da atuação do Conselho neste município.

5- Qual o mês e ano de término do mandato dos atuais conselheiros?

1) Mês: I _ I _ I Ano: I _ I _ I _ I _ I

III. Composição e perfil da gestão atual do CMDCA.

6- Quantos conselheiros titulares este CMDCA possui?

Número total

7- Do total informado na questão 6, quantos já participaram de outras gestões do CMDCA?

Número total

8- Do total informado na questão 6, qual a quantidade de conselheiros em cada nível de escolaridade?

Lance a quantidade na 2ª coluna do quadro abaixo.

Nível de escolaridade	Quantidade de conselheiros
1) Sem escolaridade	
2) Ensino fundamental incompleto ou menos	
3) Ensino fundamental completo	
4) Ensino médio incompleto	
5) Ensino médio completo	
6) Superior incompleto	
7) Superior completo ou mais	
8) Sem dados para responder	

9- Do total informado na questão 6, qual a distribuição dos conselheiros segundo os vários níveis e áreas de formação profissional?

Lance na 3ª coluna do quadro abaixo o número de conselheiros em cada nível e área de formação profissional. Caso um conselheiro possua formação profissional em mais de uma área, considere apenas mais ligada à sua ocupação principal.

Nível de formação	Área de formação profissional	Número de conselheiros
-------------------	-------------------------------	------------------------

⁶⁷ Conforme observação ao final deste questionário, ao início da pesquisa tínhamos como referencia para este instrumento a FDDCA-MG que foi a coordenadora pedagógica desse processo de capacitação que ora avaliamos. Mas já na fase de análise dos dados que buscamos sobre referências teóricas para comentarmos os dados, deparamos com a pesquisa “Os bons conselhos - pesquisa “Conhecendo a Realidade” (SEDH-PR/CONANDA-CEATS/FIA 2007)”, que na verdade foi quem deu origem ao instrumento de pesquisa que adaptamos.

Nível fundamental (1º grau)	01) Qualificação profissional em nível fundamental	
Nível médio (2º grau)	02) Magistério (nível médio)	
	03) Técnico em administração	
	04) Técnico em contabilidade	
	05) Técnico em enfermagem	
	06) Outra formação técnica de nível médio	
Nível universitário	07) Pedagogia	
	08) Medicina / Biologia / Enfermagem / Fisioterapia	
	09) Serviço social	
	10) Ciências Sociais / História / Geografia	
	11) Psicologia	
	12) Direito	
	13) Administração de Empresas	
	14) Economia / Ciências Contábeis	
	15) Filosofia	
	16) Teologia	
	17) Engenharia / Arquitetura / Urbanismo	
	18) Jornalismo / Relações públicas	
	19) Comunicação / Propaganda e Marketing	
	20) Ciências da Computação / Informática	
	21) Outra formação de nível universitário	
Outros	22) Formação não escolar, adquirida na vivência do trabalho.	
	23) Sem dados para responder	

10- Considerando a área de atuação dos conselheiros deste CMDCA que representam o poder público, quais dos setores governamentais abaixo indicados estão representados no Conselho?

Assinale um X em todos os setores que estiverem representados, independentemente do número de conselheiros vinculados a cada setor.

- 1 () Educação
- 2 () Assistência Social / Bem Estar Social / Promoção Social / Ação Social / Desenvolvimento Social
- 3 () Trabalho / Emprego
- 4 () Saúde
- 5 () Habitação
- 6 () Infra-estrutura / Obras
- 7 () Cultura/Lazer
- 8 () Esportes
- 9 () Planejamento / Administração
- 10 () Desenvolvimento Econômico / Comércio, Indústria, Serviços / Agricultura / Turismo
- 11 () Transportes
- 12 () Meio Ambiente
- 13 () Fazenda / Finanças
- 14 () Assuntos jurídicos / Cidadania / Direitos Humanos
- 15 () Segurança/Órgãos policiais
- 16 () Gabinete do Prefeito
- 17 () Ministério Público
- 18 () Defensoria Pública
- 19 () Poder Judiciário
- 20 () Poder Legislativo
- 21 () Outro(s) setor(es). Qual(is)? _____

11- Considerando a área de atuação dos conselheiros deste CMDCA que representam a sociedade civil, quais dos tipos de instituição abaixo indicados estão representados no conselho?

Assinale um X em todos os tipos de instituição que estiverem representados, independentemente do número de conselheiros vinculados a cada um deles.

- 1 () ONG, movimento ou entidade social, não vinculada a entidades religiosas, que atua na defesa de direitos e/ou no atendimento direto de crianças e adolescentes.
- 2 () ONG, movimento ou entidade social vinculada a entidades religiosas, que atua na defesa de direitos e/ou no atendimento direto de crianças e adolescentes.
- 3 () Instituição de estudo e pesquisa na área da criança e do adolescente.
- 4 () ONG, movimento ou entidade social que não atua na defesa de direitos e/ou no atendimento direto de crianças e adolescentes.
- 5 () Sindicatos de trabalhadores.
- 6 () Associações de moradores.
- 7 () Associações empresariais do município.
- 8 () Empresas privadas ou Fundações e Institutos de empresas privadas que apóiam ações na área da criança e adolescente.
- 9 () Universidades ou Faculdades.
- 10 () Associações, organizações ou grupos de jovens.
- 11 () Ministério Público.
- 12 () Poder Legislativo.
- 13 () Poder Judiciário.
- 14 () Defensoria Pública.
- 15 () Outro tipo de instituição. Qual? _____

12- Qual foi o processo de escolha dos representantes da sociedade civil que integram atualmente este CMDCA?*Assinale apenas uma alternativa.*

- 1 () Eleição direta, aberta a todos os eleitores do município.
 2 () Eleição direta, aberta a todos os membros das entidades da sociedade civil do município, que atuam na área da criança e do adolescente.
 3 () Escolha indireta, realizada exclusivamente por representantes das entidades da sociedade civil do município que atuam na área da criança e do adolescente.
 4 () Escolha indireta, realizada por entidades da sociedade civil ligadas à área da criança e do adolescente e por outro(s) segmento(s) da sociedade civil (entidades de classe, universidades, associações comerciais etc.).
 5 () Escolha indireta, realizada por entidades da sociedade civil e por representantes do setor governamental.
 6 () Outro processo de escolha. Qual? _____

IV. Infra-estrutura à disposição do CMDCA**13- Este CMDCA dispõe de espaço físico para atuar, ainda que não exclusivo?**

- 1 () Sim
 2 () Não

13A - Em caso afirmativo: () Próprio () Locado () Cedido**13B - O espaço físico é adequado para os trabalhos do CMDCA ?**

() sim () em parte () não Explique: _____

13C - O espaço físico está disponível em regime de tempo integral e permanente para o CMDCA?

() sim () não Explique _____

14- Este CMDCA conta com pessoal de apoio (auxiliar administrativo, secretária, apoio técnico, etc.)?*Em sua resposta, não considere os próprios conselheiros, mesmo que estes venham a desempenhar funções de apoio.**Assinale mais de uma alternativa, se for o caso.*

- 1 () Não.
 2 () Sim, pessoal cedido ou mantido pelo poder público.
 3 () Sim, pessoal cedido ou mantido por entidades sociais.
 4 () Sim, pessoal cedido ou mantido pela iniciativa privada.
 5 () Sim, pessoal mantido com recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
 6 () Sim, pessoal voluntário.

V. Organização e funcionamento do CMDCA**15- As reuniões ordinárias deste CMDCA acontecem com que periodicidade?***Assinale apenas uma alternativa.*

- 1 () Semanalmente
 2 () Quinzenalmente
 3 () Mensalmente
 4 () Bimestralmente
 5 () Não há uma periodicidade definida
 6 () Outra periodicidade. Qual? _____

16- Este CMDCA dispõe de um diagnóstico documentado sobre a situação da criança e do adolescente no município?

- 1 () Sim
 2 () Em fase de planejamento ou elaboração
 3 () Não

16 A. Caso afirmativo, desde quando o CMDCA dispõe deste diagnóstico? _____**17- Quem realizou este diagnóstico?***Assinale apenas uma alternativa.*

- 1 () Os conselheiros do CMDCA.
 2 () Uma entidade especializada em estudos e pesquisas, com participação do CMDCA.
 3 () Uma entidade especializada em estudos e pesquisas, sem participação do CMDCA.
 4 () Órgão(s) público(s) do município, com participação do CMDCA.
 5 () Órgão(s) público(s) do município, sem participação do CMDCA.
 6 () Outra situação. Qual? _____

18- Este CMDCA possui um plano de ação para o ano de 2011e/ou anos seguintes?*Assinale apenas uma alternativa.*

- 1 () Sim, documentado.
 2 () Sim, porém não explicitado em um documento.
 3 () Em fase de planejamento ou elaboração
 4 () Não

19- Em que este diagnóstico foi baseado?*Assinale com um X as alternativas que forem válidas.*

- 1 () Observações que os conselheiros efetuam no dia-a-dia de seu trabalho.
 2 () Contatos ou entrevistas com membros de entidades sociais e/ou órgãos públicos que atuam na área da criança e do adolescente.
 3 () Dados quantitativos levantados pelo próprio CMDCA.
 4 () Estatísticas obtidas junto às Secretarias e órgãos públicos do município.
 5 () Dados municipais disponíveis em fontes externas (IBGE, SUS etc.).
 6 () Informações obtidas junto ao Conselho Tutelar do município.
 7 () Dados gerados pelo SIPIA.

8 () Outra(s) fonte(s) de informação. Qual(is)? _____

20- Quais dos aspectos abaixo indicados estão no plano de ação do CMDCA para o ano de 2011 e/ou anos seguintes?

Assinale com um X as alternativas que forem válidas.

- 1 () Combate prioritário a determinada(s) violação(ões) dos direitos de crianças e/ou adolescentes que ocorre(m) no município, em maior(es) frequência(s).
 2 () Ações, programas ou projetos para o atendimento de adolescentes em conflito com a lei.
 3 () Programas ou projetos já existentes no município, que precisam ser apoiados para que possam manter suas atividades.
 4 () Programas ou projetos já existentes, que precisam ser expandidos para novos territórios ou novos segmentos de crianças ou adolescentes do município.
 5 () Programas ou projetos ainda não existentes, que precisam ser implantados no município.
 6 () Mobilização dos gestores das políticas básicas locais (educação, saúde, cultura, moradia, segurança, trabalho etc.) para medidas necessárias à promoção de direitos das crianças e adolescentes.
 7 () Forma de aplicação dos recursos financeiros disponíveis no Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.
 8 () Ações de estruturação física ou organizacional do próprio CMDCA.
 9 () Ações de estruturação física ou organizacional do Conselho Tutelar.
 10 () Divulgação de temas ligados à área da criança e do adolescente.
 11 () Outro(s) aspectos(s). Qual(is)? _____

21- Este CMDCA possui um procedimento estruturado para monitorar e avaliar os resultados das políticas voltadas para a criança e o adolescente? Assinale apenas uma alternativa.

- 1 () Sim
 2 () Em fase de planejamento ou elaboração
 3 () Não

21 A. Caso afirmativo desde quando fazem isto? _____

VI. Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente

22- O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente já foi implantado no município?

- 1 () Sim.
 2 () Não, o Fundo ainda não foi criado por lei.
 3 () Não, o Fundo já foi criado por lei, mas ainda não foi regulamentado.

22 A. Caso afirmativo, desde quando? _____

23- Por que razão o Fundo ainda não foi implantado no município?

Assinale com um X as alternativas que forem válidas.

- 1 () Falta de estruturação do CMDCA.
 2 () O CMDCA não tem conhecimento suficiente sobre a base legal e o funcionamento do Fundo.
 3 () Falta de decisão ou interesse do CMDCA.
 4 () Falta de apoio do poder público.
 5 () Falta de estímulo, devido ao baixo interesse ou capacidade da comunidade e das empresas para doar recursos.
 6 () Outra razão. Qual? _____

24- Em que ano o Fundo recebeu recursos pela primeira vez?

Ano: |_|_|_|_|_|_|_|_|

- 1 () Não há dados para responder.

25- Na prática, quem tem sido o principal responsável pela decisão quanto às prioridades, programas e/ou projetos que devem ser apoiados com os recursos do Fundo?

Assinale apenas uma alternativa.

- 1 () O próprio CMDCA.
 2 () Uma Secretária do município.
 3 () O(a) Prefeito(a)
 4 () Outro agente. Qual? _____

26- Este CMDCA acompanha o repasse dos recursos para órgãos ou entidades locais e sua aplicação em programas e projetos?

Assinale apenas uma alternativa.

- 1 () Não.
 2 () Sim, apenas por meio de informações do agente municipal que faz a administração contábil dos recursos.
 3 () Sim, apenas por meio de prestação de contas das entidades que recebem os recursos.
 4 () Sim, por meio de informações do agente municipal que faz a administração contábil dos recursos e por meio de prestação de contas das entidades que recebem os recursos.
 5 () Outra forma de acompanhamento diferente das anteriores. Qual? _____

27- O CMDCA divulga informações sobre o uso dos recursos do Fundo?

Assinale com um X as alternativas que forem válidas.

- 1 () Não.
 2 () Sim, mediante solicitação dos interessados.
 3 () Sim, por meio de publicação, reunião ou assembléia destinadas às entidades locais.
 4 () Sim, por meio de informe ou publicação dirigida aos responsáveis pelas destinações² e/ou doações ao Fundo.
 5 () Sim, por meio de publicação em meios de comunicação, dirigida a toda a comunidade.
 6 () Outra forma de divulgação. Qual? _____

² Destinação: qualquer ação que resulte em ingresso de recursos ao Fundo. Inclui doações, renúncias fiscais, repasses do poder público, etc.

28- Quais dos procedimentos abaixo indicados este CMDCA vem utilizando para receber destinações de recursos de pessoas físicas ou jurídicas para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente?

Assinale com um X as alternativas que forem válidas.

- 1 () O CMDCA aprova previamente uma relação de prioridades e/ou projetos e os apresenta posteriormente para pessoas físicas ou jurídicas para possível destinação de recursos ao Fundo.
- 2 () O CMDCA aprova previamente uma relação de projetos e as entidades locais responsáveis pela execução dos mesmos buscam captar apoio junto a pessoas físicas ou empresas para destinação de recursos ao Fundo.
- 3 () O CMDCA identifica projetos prioritários para o município e os encaminha para empresas, por convite prévio da empresa, para possível destinação de recursos ao Fundo.
- 4 () O CMDCA identifica projetos prioritários para o município e os encaminha para empresas, por iniciativa do próprio Conselho, para possível destinação de recursos ao Fundo.
- 5 () O CMDCA abre a possibilidade de que empresas escolham um projeto do interesse delas e doem recursos ao Fundo para serem direcionados segundo a indicação da empresa.
- 6 () O CMDCA tem como norma que um dado porcentual sobre quaisquer destinações ao Fundo poderá ser usado livremente pelo Conselho para outras prioridades.
- 7 () O CMDCA tem como norma que um dado porcentual sobre as destinações ao Fundo, que forem dirigidas a projetos indicados pelos doadores, poderá ser usado livremente pelo Conselho para outras prioridades.
- 8 () Outro critério ou procedimento. Qual? _____
- 9 () O CMDCA não tem procedimentos planejados para receber destinações de recursos de pessoas físicas ou jurídicas para o Fundo.

29- Este CMDCA tem realizado ações para divulgar o Fundo na comunidade e procurar ampliar a captação de recursos?

Assinale mais de uma alternativa, se for o caso.

- 1 () Não.
- 2 () Sim, por iniciativa própria.
- 3 () Sim, aproveitando campanha realizada pelo Governo Federal.
- 4 () Sim, aproveitando campanha realizada pelo Governo Estadual.
- 5 () Sim, aproveitando campanha realizada pelo Governo Municipal.
- 6 () Sim, aproveitando campanha realizada por entidades da sociedade civil ou empresas.

VII. As entidades de atendimento e a situação das crianças e adolescentes

30- Avalie em que medida os fatores abaixo indicados dificultam a ampliação da arrecadação de recursos para o Fundo:

Para cada fator, assinale um X na coluna que melhor corresponder à situação do município.

Fatores	Grau de dificuldade			
	1 Nenhum	2 Pequeno	3 Médio	4 Grande
1) Pouca estruturação do CMDCA.				
2) Falta de conhecimento dos conselheiros sobre a base legal e o funcionamento do Fundo.				
3) Falta de material adequado de divulgação e de estratégias para abordagem dos potenciais doadores.				
4) Baixo interesse ou capacidade da comunidade e das empresas para doar recursos ao Fundo.				
5) Falta de apoio, interesse ou conhecimento do poder executivo municipal.				
6) Outro fator. Qual? _____				

31- Qual o número total de entidades e programas registrados neste CMDCA, conforme os artigos 90 e 91 do ECA?

Para cada tipo de entidade ou programa lance os números na 2ª coluna do quadro abaixo. Em sua resposta, considere que algumas entidades não-governamentais podem ter mais de um programa de atendimento registrado pelo CMDCA. Portanto, o número lançado na linha 2 poderá, eventualmente, ser maior do que o número lançado na linha 1. Caso o CMDCA não tenha registrado nenhuma entidade e/ou programa, lance o número 0 (zero) na linha correspondente.

Entidades ou programas registrados	Número total
1) Entidades não-governamentais	
2) Programas executados por entidades não-governamentais	
3) Programas executados por entidades governamentais	

Atenção: caso a resposta tenha sido zero em todas as linhas, passe para a questão 37.

32- Caso existam, no município, entidades e/ou programas de atendimento ainda não registrados pelo CMDCA, quais as razões da falta de registro?

Assinale todas as alternativas que forem válidas.

Caso todas as entidades e programas em funcionamento já tenham sido registrados, passe para a questão seguinte.

- 1 () Há entidades e/ou programas que não solicitaram registro.
- 2 () Há entidades e/ou programas que criam dificuldades ou não oferecem as informações solicitadas pelo CMDCA para fins de registro.
- 3 () Há entidades e/ou programas em processo de registro, mas o mesmo ainda não foi concluído.
- 4 () O CMDCA ainda não dispõe de condições materiais e/ou humanas para manter o registro atualizado.
- 5 () O CMDCA não tem informações sobre como proceder para efetuar o registro.
- 6 () O CMDCA considera que não é prioritário, neste momento, concentrar esforços no registro de entidades e programas.
- 7 () Dada a realidade do município, o CMDCA considera desnecessário registrar as entidades e/ou programas existentes.

33- Considerando o conjunto de entidades da sociedade civil e entidades públicas do município, indique se os tipos de atendimento abaixo indicados existem ou não no município e se a quantidade e qualidade de cada tipo de atendimento são adequadas: Para cada tipo de atendimento, assinale um X na coluna que melhor corresponder à situação do município.

Tipos de atendimento	Situação			
	1 Não existe no município e não é necessário	2 Não existe no município, mas é necessário	3 Existe no município, mas em quantidade e/ou qualidade inadequadas	4 Existe no município, em quantidade e qualidade adequadas
01) Orientação e apoio sócio-familiar (Ações direcionadas às famílias, com o objetivo de ajudá-las a proteger e cuidar de suas crianças e adolescentes e/ou a se estruturarem para enfrentar dificuldades ou situações de risco)				
02) Apoio sócio-educativo em meio aberto para crianças até 3 anos de idade (Ações dirigidas a crianças até 3 anos, em situação de vulnerabilidade social ou carência física, tais como, serviços prestados por creches, em que a criança permanece de 6 a 8 horas diárias na entidade, recebendo cuidados nas áreas de alimentação, saúde e educação)				
03) Apoio sócio-educativo em meio aberto para crianças de 4 a 6 anos de idade (Ações dirigidas a crianças de 4 a 6 anos, em situação de vulnerabilidade social ou carência física, tais como programas de educação infantil ou pré-escola em que a criança permanece de 6 a 8 horas diárias na entidade, recebendo cuidados diários nas áreas de alimentação, saúde e educação)				
04) Apoio sócio-educativo em meio aberto para crianças e adolescentes de 7 ou mais anos de idade (Ações dirigidas a crianças e adolescentes entre 7 e 17 anos, em situação de vulnerabilidade social, que oferecem, em horário complementar ao da escola ou em período integral, atividades educativas em áreas como artes, esportes, lazer, cidadania etc., tendo em vista a reinserção, permanência e sucesso da criança e do adolescente na escola)				
05) Programas profissionalizantes de preparação de adolescentes para o mercado de trabalho (Ações destinadas a adolescentes acima de 14 anos, que propiciam o desenvolvimento de habilidades profissionais e/ou capacitação para o exercício de atividades remuneradas, estimulando, ao mesmo tempo, o desenvolvimento pessoal e social dos adolescentes)				
06) Erradicação do trabalho infantil (Programas ou ações voltados a crianças que já tiveram envolvimento com trabalho infantil, que atuam para preservar o vínculo das crianças com a escola, oferecendo a elas atividades sócio-educativas complementares e buscando orientar as famílias nesta área)				
07) Combate ao abuso e exploração sexual (Programas ou ações especificamente voltados ao acolhimento e orientação de crianças e adolescentes que sofreram abuso ou exploração sexual, em ambiente familiar ou por outros agentes)				
08) Programas de apoio na área de drogas e álcool (Ações voltadas ao auxílio, orientação e tratamento de crianças e adolescentes dependentes de drogas ou álcool)				
09) Apoio a pessoas com deficiência (Programas ou ações voltados ao atendimento de crianças e adolescentes que apresentam deficiências físicas, sensoriais e/ou mentais)				
10) Colocação familiar (Ações voltadas à integração de crianças e adolescentes em sua família natural ou em família substituta)				
11) Instituição de Acolhimento (Programa que acolhe, por tempo indeterminado, crianças e adolescentes vítimas de negligência, maus tratos ou abandono)				
12) Prestação de serviços à comunidade / Liberdade assistida (Programas que executam medida sócio-educativa em meio aberto, aplicada pela autoridade judiciária ao adolescente em conflito com a				

<i>lei)</i>				
13) Liberdade assistida (Programas que executam medida sócio-educativa em meio aberto, aplicada pela autoridade judiciária ao adolescente em conflito com a lei)				
14) Semiliberdade (Programas que executam medida sócioeducativa de privação parcial, aplicada pela autoridade judiciária ao adolescente em conflito com a lei)				
15) Internação (Programas que executam medida sócioeducativa de privação total de liberdade, aplicada pela autoridade judiciária ao adolescente em conflito com a lei)				

33 A. Nos casos afirmativos, desde quando e porque o CMDCA/MUNICÍPIO conta com este tipo de atendimento?

VIII. Dificuldades e desempenho do CMDCA

34- Considerando as dificuldades apontadas no quadro a seguir, indique se elas são sentidas por este CMDCA no dia-a-dia de seu trabalho, e em que intensidade.

Para cada dificuldade citada, assinale um X na alternativa que melhor expresse o sentimento do conselho.

Dificuldades	O CMDCA sente a dificuldade?				
	1 Dificuldades Não	2 Sim, em Baixo grau	3 Sim, em médio grau	4 Sim, em Alto grau	5 Não há dados para avaliar
01) Baixo nível de informação dos conselheiros sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente					
02) Falta de apoio ao CMDCA por parte da Prefeitura.					
03) Dificuldade no relacionamento do CMDCA com uma ou mais Secretarias Municipais (Educação, Saúde, Esporte, Cultura, Habitação, Trabalho etc.) tendo em vista diagnosticar problemas e propor ações.					
04) Atraso ou conflitos do CMDCA com o poder público quando da liberação de recursos do Fundo para entidades ou projetos.					
05) Interferência indevida do poder executivo municipal na gestão dos recursos do Fundo.					
06) Dificuldade no relacionamento do CMDCA com o Conselho Tutelar.					
07) Dificuldade no relacionamento do CMDCA com o Poder Legislativo.					
08) Dificuldade no relacionamento do CMDCA com o Poder Judiciário (juiz).					
09) Dificuldade no relacionamento do CMDCA com o Ministério Público.					
00) Dificuldade no relacionamento do CMDCA com Conselhos Municipais de outras áreas (Assistência Social, Educação, Saúde, Segurança Alimentar, Segurança etc.).					
1) Dificuldade no relacionamento do CMDCA com o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.					
2) Dificuldade do CMDCA para se comunicar com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)					
3) Conselheiros da sociedade civil tendem a defender prioritariamente os interesses específicos das entidades que representam.					
4) Conselheiros do poder público não associam as ações das áreas que representam às políticas de proteção de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.					
5) Conselheiros do poder público não estão comprometidos com a causa da criança e do adolescente.					
6) Conselheiros da sociedade civil não estão comprometidos com a causada criança e do adolescente.					
7) Conselheiros do poder público com baixo poder de decisão e mobilização nas Secretarias a que pertencem.					
8) Conselheiros da sociedade civil com baixa representatividade nas instituições e/ou comunidades a que pertencem.					
9) Baixa frequência de conselheiros da sociedade civil às reuniões do CMDCA.					
0) Baixa frequência de conselheiros do poder público às reuniões do CMDCA.					
1) Pouca disponibilidade de tempo dos conselheiros da sociedade civil para realizar as atividades do Conselho.					
2) Pouca disponibilidade de tempo dos conselheiros do poder público para realizar as atividades do Conselho.					
3) Rotatividade de conselheiros.					
4) Falta de apoio da sociedade local às ações propostas e implementadas pelo CMDCA.					
5) Dificuldade para obter informações sobre zonas rurais ou áreas urbanas de difícil acesso, nas quais possa haver maior vulnerabilidade de crianças e famílias.					
6) Dificuldade para causar impacto, com suas políticas e ações, em zonas rurais ou áreas urbanas de difícil acesso, nas quais possa haver maior vulnerabilidade de crianças e famílias.					

35- Como este CMDCA avalia sua eficiência no desempenho das funções abaixo indicadas?

Para cada função do CMDCA citada no quadro abaixo, assinale um X na alternativa que melhor expresse o sentimento dos conselheiros.

Funções do CMDCA	1 Baixa	2 Média	3 Alta Eficiência
1) Diagnóstico da situação da criança e do adolescente no município.			
2) Proposição e definição de prioridades, programas e ações que passam a constituir a política municipal de proteção integral à criança e ao adolescente.			
3) Monitoramento da política municipal de proteção integral à criança e ao adolescente.			
4) Decisão quanto à utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.			
5) Fomento da articulação entre Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Órgãos de Segurança, na apuração de denúncias sobre ameaças ou violações de direitos de crianças e adolescentes.			
6) Integração do CMDCA com Secretarias Municipais e outros órgãos executores de políticas públicas direcionadas à criança e ao adolescente.			
7) Apoio ao Conselho Tutelar para que este possa desempenhar a contento suas funções.			
8) Fiscalização das entidades de atendimento direto à criança e ao adolescente			

35 A. Aponte para cada função (1,2,3,4,5,6,7,8) a partir de quando o CMDCA se encontra neste nível de desempenho.

36- Indique com que frequência este CMDCA tem tomado conhecimento das Resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e incorporado estas Resoluções em suas ações:

Para cada alternativa, assinale um X na coluna que melhor expresse a situação deste CMDCA.

Sobre as Resoluções do CONANDA, o CMDCA:	1 Nunca ou raramente	2 Às vezes	3 Sempre
1) Toma conhecimento			
2) Incorpora-as em suas ações Frequência			

36 A. Aponte a partir de que momento ou situação o CMDCA passou a fazer isto?

37- Indique com que frequência este CMDCA tem tomado conhecimento das Resoluções do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) e incorporado estas Resoluções em suas ações:

Para cada alternativa, assinale um X na coluna que melhor expresse a situação deste CMDCA.

Sobre as Resoluções do CEDCA, o CMDCA:	1 Nunca ou raramente	2 Às vezes	3 Sempre
1) Toma conhecimento			
2) Incorpora-as em suas ações Frequência			

37 A. Aponte a partir de que momento ou situação o CMDCA passou a fazer isto?

IX. Necessidades de aprimoramento das ações do CMDCA

38- Indique em que medida este CMDCA sente necessidade de apoio ou aprimoramento em cada tema ou aspecto abaixo relacionado.

Para cada fator, assinale com um X na coluna que melhor expresse seu grau de importância.

Fatores	Necessidade de apoio ou aprimoramento		
	1 Nenhuma ou pouca	2 Média	3 Grande
01) Compreensão e aplicação das normas e princípios do ECA.			
02) Diagnóstico da situação da criança e do adolescente no município.			
03) Planejamento e formulação de políticas de atendimento à criança e ao adolescente.			
04) Captação de recursos para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e gestão desses recursos.			
05) Organização e funcionamento do CMDCA			
06) Compreensão do orçamento municipal e sua vinculação com ações voltadas à defesa dos direitos da criança e do adolescente.			
07) Divulgação dos problemas, prioridades e políticas da área da criança e do adolescente.			
08) Articulação e integração entre os poderes públicos e lideranças da sociedade civil em torno da defesa dos direitos da criança e do adolescente.			
09) Controle e monitoramento do processo de implementação dos programas de atendimento no município.			
10) Compreensão e atitude do Poder Executivo Municipal em relação ao papel do CMDCA.			
11) Interação e troca de experiências com CMDCA de diferentes municípios.			

12) Execução de medidas sócio-educativas para adolescentes em conflito com a lei (prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade, internação).			
--	--	--	--

39- Além dos fatores indicados na questão anterior, indique até três outras ações, apoios ou medidas de qualquer natureza, que, na opinião deste CMDCA, seriam importantes para fortalecer sua ação no município.

40. O que não pode faltar em um CMDCA para que ele funcione bem?

41- Quantos conselheiros participaram da elaboração das respostas deste questionário?

Lance o número de respondentes na 2ª coluna do quadro abaixo, especificando quantos são representantes da sociedade civil e quantos são representantes do poder público.

Procedência	Número de respondentes
Sociedade civil	
Poder público	

Obs.: As questões utilizadas nesta avaliação tem como fonte a "Pesquisa Conhecendo a Realidade Situação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares". Este questionário em sua maioria fora construído pela Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais – FDDCA-MG.

Ficha de qualificação do (a) Conselheiro (a) que repassou as informações referente ao questionário acima:

Nome: _____ Data Nascimento: __/__/__

Rua: _____ Nº _____ Bairro: _____

Cidade: _____ Cep.: _____ Estado: _____

Fone Trabalho: _____ Fone Residência: _____

Celular: _____ Email: _____

Grau de Escolaridade: Ensino fundamental () Ensino Médio () Graduação em _____ () completo () incompleto

1. No CMDCA você é representante () Não governamental () Governamental? Sempre representou este seguimento? Sim. Não. Justifique _____

2. Está no CMDCA nesta representação faz quanto tempo? _____

3. Atividade Profissional que desenvolve: () educação () saúde () comércio

() agricultura () indústria () comunicação () desempregado () outra _____

4. Você participou da Capacitação promovida pela SEDESE/FDDCA-MG para conselheiros Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente em Dezembro de 2008 ou Fevereiro de 2009?

5. É militante em algum partido político? () sim () não Qual? Em outra instituição, movimento social, outros. Qual ou quais?

ANEXO 2

Questionário aplicado aos conselheiros municipais dos Direitos da criança e do adolescente que participaram da Capacitação objeto de avaliação nesta dissertação.

1. Qualificação do (a) Conselheiro (a) que respondeu o questionário de avaliação do projeto:

Nome: _____ Data Nascimento: ___/___/___

Rua: _____ Nº _____ Bairro: _____

Cidade: _____ Cep.: _____ Estado: _____

Fone Trabalho: _____ Fone Residência: _____

Celular: _____ Email: _____

Grau de Escolaridade: () Ensino fundamental () Ensino Médio () Graduação em _____ () completo () incompleto

1. Você ainda é conselheiro neste momento? Caso negativo, por quê? _____

1.1. No CMDCA você é representante () Não governamental () Governamental?

Sempre representou este seguimento? Sim. Não. Justifique _____

1.2. Está no CMDCA nesta representação faz quanto tempo? _____

1.3. Atividade Profissional que desenvolve: () educação () saúde () comércio

() agricultura () indústria () comunicação () desempregado () outra _____

1.4. É militante em algum partido político? () sim () não Qual? Em outra instituição, movimento social, outros. Qual ou quais?

2. Faça uma avaliação do que você aprendeu e como você aplicou este aprendizado.

3. Mudou alguma coisa na forma de você agir/intervir nas reuniões do CMDCA após esta Capacitação? Sim. Não. O que especificamente?

4. Caso afirmativo na questão anterior, quais conteúdos da Capacitação você acredita que mais contribuiram para essa mudança na forma de você agir/intervir nas reuniões do CMDCA?

5. O que não pode faltar em um CMDCA para que ele funcione bem?

6. Houve alguma mudança na forma de você analisar a relação CMDCA e poder público? O que especificamente? Você propôs ao CMDCA alguma mudança com relação a esta percepção? O que propôs?

7. Com relação às entidades não governamentais, houve alguma mudança na forma de você refletir a relação do CMDCA com elas e vice-versa? O que especificamente? Você propôs ao CMDCA alguma mudança com relação a esta percepção? Qual proposta de mudança?
8. Você reproduziu a Capacitação no seu município? Que conteúdos vocês repassaram?
9. A partir da Capacitação você foi impulsionado a propor a criação e ou atualização de alguma legislação e instrumento de organização/funcionamento/estruturação do CMDCA? Propuseram-se, quais?
10. Você teve alguma dificuldade de atuação como Conselheiro a partir das informações que recebeu na Capacitação? Qual e por quê?
11. Você conseguiu compartilhar/dividir as informações que você obteve na Capacitação com seus colegas de conselho? Como fez isto? Caso negativo, o que o impediu de fazê-lo?
12. Você participou de outras Capacitações voltadas para a área da criança e do adolescente ou conselhos? Explícite quando, carga horária, conteúdos trabalhados e quem propôs a capacitação.
13. Você acha que conhecer a construção social da trajetória/história da criança e do adolescente influenciou ou influencia na sua atuação hoje? Por que e como?
14. Objetiva e resumidamente quais são as atribuições do CMDCA previstas nas legislações?
15. Com base na questão anterior, quais atribuições seu Conselho não está desempenhando/executando? Por quê?
16. O CMDCA participa do ciclo orçamentário de seu município? E o Conselho faz isto como e Por quê?
17. O CMDCA consegue financiar Projetos e Programas com Recursos Financeiros do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente? Desde quando?
18. O curso impulsionou o CMDCA para elaborar o Diagnóstico da criança e do adolescente no município? Foi construído um Plano de Ação a partir dele?
19. Qual é a avaliação que você faz do curso de capacitação executado pela SEDESE e FDDCA-MG?