

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**A Presença da Sociedade Civil nos Conselhos Municipais dos  
Direitos da Criança e do Adolescente na Paraíba: dilemas da formação  
e da participação**

**GERMANA ALVES DE MENEZES**

**RECIFE, JUNHO DE 2006**

**GERMANA ALVES DE MENEZES**

**A PRESENÇA DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DOS  
DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA PARAÍBA: DILEMAS  
DA FORMAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO**

**Tese apresentada à Banca Examinadora do  
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social  
da Universidade Federal de Pernambuco –  
UFPE, como parte dos requisitos para obtenção  
do título de Doutor em Serviço Social, sob a  
Orientação da professora Doutora Ana Cristina  
Brito Arcoverde.**

**RECIFE-PE**

**JUNHO DE 2006**

MENEZES, Germana Alves de.

A presença da sociedade civil nos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente na Paraíba: dilemas da formação e da participação / Germana Alves de Menezes. - Recife: O Autor, 2006.

183 folhas: tab., abrev. e siglas.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Serviço Social, 2006.

Inclui bibliografia, apêndice e anexos.

1. Sociedade civil – Paraíba. 2. Participação política – Paraíba. 3. Brasil. Estatuto da criança e do adolescente (1990). 4. Participação social.  
1. Título.

364.465  
361

CDU (1997)  
CDD (22. ED.)

UFPE  
CCSA2010 - 0 38

**GERMANA ALVES DE MENEZES**

**A PRESENÇA DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DOS  
DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA PARAÍBA: DILEMAS  
DA FORMAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO**

**Tese apresentada à Banca Examinadora do  
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social  
da Universidade Federal de Pernambuco –  
UFPE, como parte dos requisitos para obtenção  
do título de Doutor em Serviço Social.**

**Aprovada em 29 de Junho de 2006**

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde (Orientadora)**

---

**Dra. Ana Cristina de Souza Vieira**

---

**Dra. Maria de Fátima de Sousa Santos**

---

**Dr. Alder Júlio Ferreira Calado**

---

**Dra. Maria da Glória Marcondes Gohn**



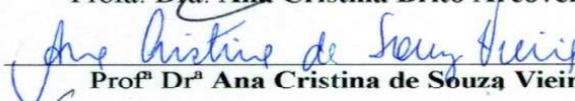
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
CURSO DE DOUTORADO

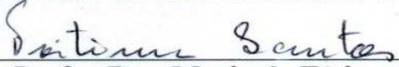
Ata da Defesa de Tese do Curso de Doutorado em Serviço Social, realizada no Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco, aos vinte e nove dias do mês de junho do ano de dois mil e seis.

Às quinze horas do dia vinte e nove de junho do ano de dois mil e seis, na sala C-12 do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco, em sessão pública, teve início a defesa de tese intitulada: **"A PRESENÇA DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA PARAÍBA: DILEMAS DA FORMAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO"**, de autoria de **Germana Alves de Menezes**, a qual já havia preenchido todas as demais condições exigidas para obtenção do Grau de Doutor em Serviço Social. A Banca Examinadora aprovada pelo Colegiado do Curso e homologada pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, processo número **9329/2006-51**, foi constituída por: **Professora Ana Cristina Brito Arcoverde, Doutora em Sociologia**, como orientadora e examinadora interna; **Professora Dra. Ana Cristina de Souza Vieira, Doutora em Serviço Social** como examinadora interna; **Professora Dra. Maria de Fátima Souza Santos, Doutora em Psicologia**, como examinadora Externa; **Professor Alder Júlio Ferreira Calado, Doutor em Anthropologie et Sociologie du Politique**, examinador externo; **Professora Maria da Glória Marcondes Gohn, Doutora em Ciência Política**, como Examinadora Externa; **Professora Maria Alexandra da Silva Monteiro Mustafá, Doutora em Filosofia**, como suplente interno; **Professor Alexandre Magno Tavares da Silva, Doutor em Ciências da Educação**. Na qualidade de orientadora, a **Professora Ana Cristina Brito Arcoverde**, presidiu os trabalhos e após as devidas apresentações, convidou a candidata a discorrer sobre o conteúdo da Tese. Concluída a apresentação, a candidata foi argüida pela Banca Examinadora, que após as devidas considerações finalizou os trabalhos e decidiu...*Aprovar* a tese com as seguintes menções: **Profa. Ana Cristina Brito Arcoverde: *aprovada***; **Profa. Ana Cristina de Souza Vieira: *aprovada***; **Profa. Maria de Fátima Souza Santos: *aprovada***; **Professor Alder Júlio Ferreira Calado: *aprovado***; **Professora Maria da Glória Marcondes Gohn: *aprovada***. E para finalizar, lavrei a presente ata que será assinada por mim e por quem de direito. Recife, 29 de junho de 2006.

BANCA:

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde

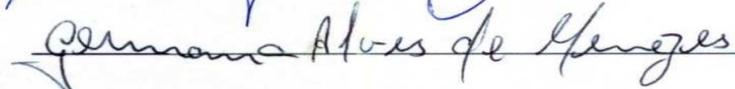
  
\_\_\_\_\_  
Profª Drª Ana Cristina de Souza Vieira

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Maria de Fátima Souza Santos

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Alder Julio Ferreira Calado

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Maria da Glória Marcondes Gohn

DOUTORA:

  
\_\_\_\_\_  
Germana Alves de Menezes

## DEDICATÓRIA

Aos meus filhos João Carlos e Glauco, aos sobrinhos e a todas as crianças e adolescentes da Paraíba - flores que desabrocham aos primeiros raios do sol,  
Em especial ao sobrinho Danilo (*in memoriam*), cuja vida foi ceifada antes do pleno desabrochar.

## **AGRADECIMENTOS**

É costume o dito, de que o momento da tese é de solidão, reclusão; mas, este momento é precedido e acompanhado por todas as pessoas que nos amam e que apostam no trabalho que nos propomos a realizar. Pessoas que muitas vezes nem entendem direito o que estamos fazendo, outras que sabem bem, às vezes até mais do que a gente, e colaboram nos ouvindo, dando sugestões e partilhando seus conhecimentos e acervos. A todas essas pessoas muito Obrigada!

### **AGRADEÇO**

Ao companheiro de vida e caminhada, Luiz Gonzaga Gonçalves, pelo carinho, amor e dedicação. Presença constante em todos esses anos.

Aos meus tios Zeni (in memoriam) e Antonio Carlos, à minha irmã Gerlane; às amigas, Maria, Nina e Gracinha, que tanto me ajudaram nos cuidados com o Glauco, no decorrer do curso;

Aos amigos, Alder Júlio F. Calado, Valéria de Fátima Simões Soares, Luiz Teodoro Corrêa do Prado, Ana Gusmão Brindeiro, Ricardo Brindeiro, Ana Raquel, Luiz e Graça Leme, à Douraci Vieira e a tantos outros que partilharam de minhas inquietações, inclusive, para além do acadêmico;

A todos os entrevistados, os conselheiros dos CMDCAs que gentilmente partilharam suas histórias de militância em defesa dos direitos da criança e do adolescente;

À professora Ana Cristina Brito Arcoverde, pelas horas de orientação, compreensão e respeito às minhas idéias, aos meus anseios e aventuras acadêmicas.

À Jacilene Carvalho, pela sua amizade e profissionalismo.

A todas as professoras do Curso e às colegas da turma.

Ao Centro Nacional de Pesquisa – CNPQ - que propiciou financeiramente a realização deste estudo;

A todos que compõem o Movimento Paraibano dos Direitos da Criança e do Adolescente da Paraíba – CMDCA; ao Fórum Estadual dos DCA-PB, à Concern Universal-PB; e à coordenação da Casa Pequeno Davi, pelo apoio constante.

## RESUMO

Este estudo analisa a presença da sociedade civil nos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e as implicações político-educativas dessa participação. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, que levou em consideração diferentes regiões paraibanas: litoral, brejo, cariri, agreste e sertão. A participação em esferas públicas do governo é uma conquista da sociedade civil brasileira, tem seu respaldo na Constituição Federal de 1988 e na Lei Federal 8069/90. Para dar conta do fenômeno estudado, recorreu-se à história, ao trabalho de intelectuais que analisaram tentativas relevantes de participação e gestão populares e à pesquisa de campo. Com relação aos desafios atuais, em torno da presença da sociedade civil nos Conselhos de Direitos, constatou-se que, para além da precariedade da qualificação dos conselheiros, é fundamental verificar a vitalidade dos processos organizativos locais e dos projetos políticos populares, capazes de não se restringirem aos encaminhamentos institucionais. A formação dos conselheiros, para que atuem nos espaços públicos, encontra historicamente sentido numa valorização dos seus saberes e das exigências que eles vão detectando em sua intervenção política. Isso é indispensável para dar credibilidade ao serviço que o conselheiro presta à sociedade.

Palavras-chave: Sociedade civil. Participação política. Estatuto da Criança e do Adolescente. Participação social.

## ABSTRACT

This study analyses the presence of civil society in the City Councils for the Rights of Children and Adolescents and the political-educational implications of such participation. It is one qualitative survey, which covered the five major geographical regions in the state of Paraíba. The participation in public government spheres is one achievement of the Brazilian civil society, grounded in the 1988 Federal Constitution and in Federal Law 8069/90. To cover the studied issue, we have referred to history; works by intellectuals who have analyzed relevant attempts of popular participation and management, and fieldwork. With regard to the current challenges, about the presence of civil society in the Law Councils, it was identified that, for more than the precariousness of councilor qualification, it is fundamental to verify the vitality of both local organization processes and popular political projects, capable of not restricting themselves to being forwarded in institutional level. The formation of councilors in order to act in public spaces is historically justified by the acknowledgement of their experience and of the requisites they detect in their political intervention. This is indispensable so as to give credibility to the service the councilor delivers to society.

Keywords: Civil society. Political participation. Status of child and adolescent. Social participation.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Gênero dos entrevistados.....	97
Tabela 2 - Faixa etária dos entrevistados.....	97
Tabela 3 - Atuação profissional dos entrevistados .....	98
Tabela 4- Nível de escolaridade dos conselheiros dos CDCA's pesquisados	99
Tabela 5 - Experiência na área da criança e do adolescente.....	102
Tabela 6 - Representações da sociedade civil nos conselhos .....	102
Tabela 7 - Motivações para tornar-se conselheiro .....	104
Tabela 8-Conhecimento das atribuições do CMDCA pelos conselheiros....	124
Tabela 9 – Atribuições que julgam ser da competência do conselheiro.....	125
Tabela 10 - Funções desempenhadas com mais frequência .....	128
Tabela 11 - Conhecimentos que contribuíram para o exercício da função ..	135
Tabela 12 - Frequência de participação em Capacitações por conselheiros	140
Tabelas 13 - Temáticas das Capacitações freqüentadas pelos conselheiros*	141
Tabela 14 - Capacitações ofertadas e seus promotores e facilitadores.....	146
Tabela 15 - Idealização do perfil do conselheiro de direitos.....	149
Tabela 16 - Idealização dos conhecimentos necessários .....	150

## LISTA DE SIGLAS

ABI – Associação Brasileira de Imprensa

BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CEDCA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

CNBB – Conselho Nacional dos Bispos do Brasil

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FMI - Fundo Monetário Internacional

FUNDAC – Fundação de Desenvolvimento da Criança e do Adolescente

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LOM - Lei Orgânica Municipal

MNMMR - Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

MP – Medida Provisória

MPDCA - Movimento Popular dos Direitos da Criança e do Adolescente

ONG – Organização Não-Governamental

OP – Orçamento Participativo

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PAMEN – Pastoral do Menor

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

PSDB – Partido da Social Democracia do Brasil

SAM - Serviço de Assistência ao Menor

SGD – Sistema de Garantia de Direitos

STR - Sindicato dos Trabalhadores Rurais

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
DELINEANDO O OBJETO DE ESTUDO.....	14
ASPECTOS METODOLÓGICOS DO TRABALHO .....	18
<b>CAPÍTULO I – PARTICIPAÇÃO SÓCIO-POLÍTICA: POSSIBILIDADES E LIMITES .....</b>	<b>25</b>
INTRODUÇÃO.....	25
1.1. A questão da participação na atualidade .....	26
1.2. Sociedade civil – valorização e operacionalidade.....	29
1.2.1. <i>A categoria sociedade civil na atualidade.....</i>	<i>33</i>
1.2.2. <i>O percurso da categoria sociedade civil e o desenvolvimento da participação política no Brasil.....</i>	<i>35</i>
1.3. Caminhos da educação para a participação sócio-política.....	37
<b>CAPÍTULO II - PROCESSOS DE REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL: A CONTRIBUIÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL PARA OS RUMOS POLÍTICOS DO PAÍS .....</b>	<b>45</b>
INTRODUÇÃO.....	45
2.1. DA ORGANIZAÇÃO FABRIL À PRODUÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL .....	46
2.2. A CRISE DO ESTADO E O SURGIMENTO DE UMA NOVA REPÚBLICA .....	52
2.3. REFORMA DO ESTADO E SUAS IMPLICAÇÕES POLÍTICAS E SOCIAIS .....	56
2.4. DESCENTRALIZAÇÃO, MUNICIPALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO .....	60
<b>CAPÍTULO III - OS CONSELHOS COMO EXPERIÊNCIAS MARCANTES DE EXPRESSÃO E ORGANIZAÇÃO POPULAR.....</b>	<b>66</b>
INTRODUÇÃO.....	66
3.1. CONSELHOS NO BRASIL: ALGUMAS EXPERIÊNCIAS RELEVANTES .....	67
3.1.1. <i>A Comunidade de Belo Monte - um reconhecimento tardio .....</i>	<i>68</i>
3.2. OUTRAS EXPERIÊNCIAS - CONFLITOS E DESAFIOS NA PRÁTICA CONSELHISTA .....	73
3.3. A POLÍTICA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL: O CDCA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL.....	82
3.3.1. <i>A criança e o adolescente: ‘cidadãos de direitos’ .....</i>	<i>83</i>
3.3. <i>CDCA’s: um exercício de democracia.....</i>	<i>89</i>

<b>CAPÍTULO IV - O CONSELHEIRO MUNICIPAL: A BUSCA DA GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....</b>	<b>93</b>
INTRODUÇÃO.....	93
4.1. CONSTRUINDO O PERFIL DO CONSELHEIRO .....	94
4.2. PERCEPÇÕES E EXPECTATIVAS DO CONSELHEIRO AO ASSUMIR A FUNÇÃO .....	103
4.3. RELAÇÕES SOCIAIS E POLÍTICAS NO COTIDIANO DO CONSELHEIRO .....	108
4.3.1. <i>Relações com o Poder Executivo</i> .....	108
4.3.2. <i>Relações com a entidade representada</i> .....	117
4.3.3. <i>Relações com a sociedade civil</i> .....	118
4.4. EXISTÊNCIA E ATUAÇÃO DOS CMDCCAS: PAPEL E ATRIBUIÇÃO .....	122
<b>CAPÍTULO V: SABERES NECESSÁRIOS À DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....</b>	<b>132</b>
INTRODUÇÃO.....	132
5.1 SABERES QUE VÊM DA PRÁTICA .....	134
5.2. A AQUISIÇÃO SISTEMATIZADA DE SABERES .....	138
5.3. IDEALIZANDO O PERFIL E OS SABERES NECESSÁRIOS .....	146
5.3.1. <i>Idealizando o perfil do conselheiro</i> .....	147
5.3.2. <i>A proposta educativa e as atribuições previstas</i> .....	149
5.4. <i>Percalços nas capacitações dos conselheiros</i> .....	155
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>164</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>168</b>
<b>APÊNDICES E ANEXOS.....</b>	<b>177</b>

# INTRODUÇÃO

## **Delineando o objeto de estudo**

A sociedade brasileira vem, nos últimos anos, incorporando novas contribuições ao processo democrático – trata-se da participação da sociedade civil nas políticas públicas sociais.

Esse novo processo participativo tem suas raízes nas organizações e movimentações políticas que surgiram ou ressurgiram no Brasil a partir da segunda metade da década de 1970, mas tem como marco legal a Constituição Federal de 1988.

A participação, assegurada pela Carta Magna nas três instâncias governativas – federal, estadual e municipal - adquire legitimidade a partir das Leis Orgânicas que foram se efetivando nos anos de 1990 e se materializaram nos espaços dos Conselhos de Políticas Públicas.

Esses órgãos consistem em espaços de exercício de cidadania, contam com uma participação paritária entre governo e sociedade civil e têm função e caráter formulador e deliberativo de políticas públicas nos três níveis de governo mencionados.

Dentre os diversos Conselhos de políticas existentes, vêm se destacando os Conselhos de Saúde, de Assistência, de Educação, dos Direitos da Criança e do Adolescente e, mais recentemente, o do Idoso.

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente – CDCA's, foco deste estudo, encontram-se assegurados na Constituição Federal, no artigo 204, inciso II, em consonância com o artigo 227<sup>1</sup>, tendo sido regulamentados através da Lei 8069/90, de 14 de Julho de 1990.

Essa Lei, também conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente, apresenta uma nova concepção de criança e adolescente - enquanto sujeitos de direitos. Implica uma transformação das estruturas políticas marcadas por traços assistencialistas

---

<sup>1</sup> Art. 227 – *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.*

e autoritários; implica ainda a reformulação das ações dos órgãos públicos em espaços atuantes e integrados nos três níveis de governo.

Os CDCA's, enquanto órgãos legítimos e atuantes em defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, têm importante papel a cumprir: garantir a formulação e execução de uma política dos direitos para esses cidadãos em uma sociedade em que a democracia é estendida a todos enquanto direito, mas, enquanto fato, ainda tem um longo caminho a percorrer.

A opção em estudar tais Conselhos se deve a dois fatores: o primeiro diz respeito à situação de vida das crianças e dos adolescentes na Paraíba; o segundo decorrente do primeiro, refere-se às formas como a sociedade civil vem ocupando seu espaço nesses Conselhos.

Em relação ao primeiro fator, a situação de violação dos direitos das crianças e dos adolescentes na Paraíba é ainda alarmante. Há crianças e adolescentes vivendo em situação de rua, fazendo uso de narcóticos, ou mesmo submetidas ao transporte e/ou à venda de drogas – “aviõezinhos”, como são conhecidos na linguagem popular. Esses cidadãos ainda são susceptíveis a agressões físicas por parte de membros da própria família ou até mesmo de estranhos, com quem estabelecem algum tipo de relação. Vivem em extrema situação de pobreza, e muitos deles ainda são vítimas de abuso e de exploração sexual.

Conforme dados estatísticos apontados pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - CPMI - do abuso e exploração sexual, no ano de 2004, a Paraíba encontrava-se em terceiro lugar no Brasil e, em primeiro, na região Nordeste, nessa modalidade.

Quanto ao segundo fator, diz respeito aos Conselhos dos Direitos. Estes apesar de constituírem-se em importante instrumento de promoção e controle dos direitos das crianças e dos adolescentes, ainda apresentam fragilidades. Prova disto é a existência de aproximadamente 112 CMDCA's em um Estado dividido em 223 municípios.

Essas fragilidades dizem respeito à sua efetivação, atuação e legitimação. A criação, instalação e funcionamento. Sofrem a influência das relações político-econômicas e sociais.

Partindo do pressuposto de que a sociedade está revendo seus valores sobre o papel do Estado, sobre as políticas de inclusão, sobre a participação da sociedade civil

na formulação e no controle das políticas públicas, a presente tese trata da questão da participação dos representantes não-governamentais nos CMDCA's e de como se fazem conselheiros, não só no que tange aos aspectos das capacitações, que poderíamos aqui denominar de *processos formais de capacitação*, ou conhecimentos técnicos, mas também aos conhecimentos prévios, inerentes à sua vida política, social e profissional – os conhecimentos adquiridos nas práticas diárias, nos enfrentamentos com o poder executivo, com o legislativo e com a própria sociedade.

Nesse sentido, importa levantar algumas questões: como vem se dando a participação dos representantes não-governamentais no espaço dos Conselhos? Que tipo de relação vem se estabelecendo entre sociedade civil e governo nesses espaços instituídos? Para onde apontam os trabalhos de capacitação? Pode se caminhar no sentido de ultrapassar os limites da capacitação e ir em busca de uma formação? O que significa e até onde vai o limite da formação? Que outras dimensões importantes devem ser pensadas para fortalecer a participação da sociedade civil nos Conselhos?

A opção por estudar essa temática não é recente, remonta ao ano de 1996, quando da participação da pesquisadora em uma pesquisa nacional sobre Conselhos Tutelares no Brasil<sup>2</sup>. Naquela ocasião, ao investigar os Conselhos Tutelares - CT's de cinco municípios mineiros chamaram a atenção os depoimentos frequentes acerca da pouca presença dos Conselhos de Direitos junto aos CT's e, em alguns casos, a desativação daqueles órgãos após a instalação dos Conselhos Tutelares. Era uma questão instigante. Como poderia um órgão paritário, formulador de políticas e controlador das ações referentes aos direitos das crianças e dos adolescentes não funcionar a contento? A própria pesquisa não estava voltada para investigar esse problema.

No caso do Estado da Paraíba, naquele período ainda eram poucos os municípios que haviam criado e instalado seus Conselhos municipais. Em relação aos conselhos tutelares, conforme relatos apenas o município de Pirpirituba, na região do brejo paraibano, havia criado.

Na fase preparatória da pesquisa - que durou 90 horas/aula - o interesse pela questão foi se desenvolvendo, foi lá que esboçaram-se as primeiras inquietações e que

---

<sup>2</sup> ANCED/MNMMR. Conselhos Tutelares no Brasil: perfil dos conselheiros e atuação no sistema de garantia de direitos. Recife, 1997.

ganhou forma de um pequeno artigo intitulado “Movimentos Sociais, Participação Popular e Educação” . Aquela primeira reflexão sistematizada gerou o problema e a hipótese para este trabalho acadêmico.

Diante das novas formas de participação política, como a população poderia participar diretamente das instâncias governativas? Como estaria a representação da sociedade civil nesses espaços instituídos? A vivência nos movimentos sociais, nos sindicatos, nas organizações de bairro, entre outros, formaram seus militantes para o novo tipo de relação com o poder?

A hipótese inicial levava na direção de que a ausência de capacitação, ou melhor, de um processo formativo adequado, implicava a fragilidade dos Conselhos. Faltava capacitação adequada para o bom desempenho daqueles órgãos. Partia-se do suposto de que uma sociedade civil bem qualificada contribuiria para uma transformação nas ações dos CMDCA's no Estado da Paraíba.

Foram realizados outros estudos acerca dos conselhos. Exemplo disso é o trabalho de tese desenvolvido por Coelho, em 1997, por Moreira, em 2002.

Destaca-se aqui a pesquisa promovida pelo Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente na Paraíba, ano de 2004, ‘Conselhos Municipais de Direitos da criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares – um estudo acerca da presença e atuação no Estado da Paraíba’, com o apoio financeiro da União Européia, através da Concern Universal, no ano de 2004, de cuja elaboração, coordenação, análise dos dados e relatório a autora desta tese participou.

A pesquisa do Fórum constava de quatro eixos investigativos: Cadastro dos Conselhos dos Direitos; Perfil dos conselheiros municipais; Cadastro dos Conselhos Tutelares e o Perfil dos Conselheiros Tutelares.

Em relação aos dois primeiros eixos, chegou-se a atingir 46 municípios de cinco macro-regiões do Estado: Litoral (12), Agreste (06), Brejo e Curimataú (8), Cariri (2) e Sertão (18).

A escolha dos municípios pelo Fórum se deu através de sorteio, com exceção de Campina Grande e João Pessoa, municípios considerados de grande importância política e econômica para o Estado paraibano. A seleção dos demais levou em conta ainda

alguns critérios: proporcionalidade no número de conselhos por região geográfica e tempo de funcionamento superior a seis meses.

Como instrumento de coleta de dados, devido ao curto espaço de tempo e à dimensão daquele processo investigativo, foram utilizados questionários formulados para uma apuração rápida e informatizada, através do programa informático Statistical Package for Social Sciences - SPSS.

Apesar da praticidade do programa, os dados obtidos terminam por levar a uma redução interpretativa. O próprio relatório da pesquisa fez referência a tal fragilidade:

A ausência de algumas questões abertas, que permitissem ao conselheiro entrevistado se expressar livremente, contribuiu para a falta de aprofundamento em alguns aspectos, tais como: motivação dessas pessoas, seu grau de satisfação com a função que desenvolvem e aspectos sócio-culturais presentes na relação governo-sociedade civil (Fórum DCA/PB, 2004:43).

Essa constatação não tira o mérito do referido trabalho. Trata-se de uma referência importante para a questão das políticas voltadas para os direitos das crianças e dos adolescentes paraibanos.

A mencionada pesquisa desvelou a realidade dos Conselhos e suas inter-relações com o poder local, o que foi de grande contribuição para este trabalho de tese. Entretanto, uma questão ainda se mantinha presente e instigante: como é que se faz conselheiro – o exercício da cidadania - sob o cerco do neoliberalismo, quando o contraste entre o novo e o arcaico persiste nas formações políticas e culturais do Brasil, especialmente no Nordeste?

### **Aspectos metodológicos do trabalho**

As ciências sociais vêm se preocupando com o homem, enquanto ator social e com os significados presentes em suas relações. Segundo Minayo (1994:13), a realidade social

é o próprio dinamismo da vida individual e coletiva com toda a riqueza de significados dela transbordante. Essa realidade é mais rica

que qualquer teoria, qualquer pensamento e qualquer discurso que possamos elaborar sobre ela (...). Ela aborda o conjunto de expressões humanas constantes nas estruturas, nos processos, nos sujeitos, nos significados, nas representações.

É preciso compreender essa realidade social como dotada de objetividade e subjetividades. Como colocam Berger e Luckmann (1985:173), compreendê-la envolve três momentos que não seguem uma hierarquia cronológica – a exteriorização, a objetivação e a interiorização. O mesmo se estendendo ao indivíduo, presente nesta sociedade.

O ser humano está no mundo e é parte dele; o conhecimento consiste em um processo constante de observação e atenção, de compreensão, aceitação ou negação de algo. E acontece nos momentos de interação com outros membros da sociedade.

Optou-se pela metodologia qualitativa para o desenvolvimento desta pesquisa, sendo esta entendida na perspectiva apresentada e defendida por Bauer e Gaskell (2002: 21) e por Minayo (2000:10). A pesquisa qualitativa em ciências sociais indaga acerca do ser humano e da sociedade em sua complexidade. Procura compreender como as pessoas pensam e se expressam sobre suas ações e as dos outros. Essa modalidade de pesquisa oferece capacidade de incorporar questões do significado e da intencionalidade inerentes aos atos, às relações e às estruturas sociais.

Buscou-se entender o fenômeno a partir da perspectiva dos sujeitos da situação estudada. Em outras palavras, o contato direto com o conselheiro, em seu contexto, constituiu elemento fundamental para uma compreensão, a mais próxima possível da realidade.

Considerou-se, aqui, que a prática política de Conselhos de Políticas no Estado Brasileiro é, ainda, um projeto recente, que vem ganhando espaço e visibilidade de forma lenta e gradual. Os CMDCA's se constituem na fonte para este estudo, como parte de uma dinâmica político-social mais ampla.

O cidadão e a cidadã que exercem a função de conselheiro encontram-se em processos de ação e também de formação, dispõem de uma estrutura legal e institucional que lhes dá legitimidade e sustentação.

É importante destacar que não existem registros oficiais quanto ao número de CMDCA's na Paraíba. Não se sabe ao certo quantos foram criados, instalados e se estão de fato em funcionamento. De acordo com informações obtidas pelo Fórum DCA/PB, em consonância com o Programa de fortalecimento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares - 'Pró-conselho Brasil' – existem na atualidade aproximadamente 112 municípios que criaram Conselhos dessa natureza<sup>3</sup>. Esse dado, porém, é passível de dúvidas, considerando que o não funcionamento ou a criação sem instalação desses órgãos vem sendo prática constante.

A delimitação do trabalho aqui realizado parte do princípio de que a pesquisa qualitativa não busca prioritariamente enumerar ou medir eventos, mas se interessa por alcançar representatividade quando se pergunta pelos lugares, pelas identidades regionais e pelos sujeitos que delimitam o alcance da investigação.

No período em que se fez a coleta de informações para este trabalho de tese, a Paraíba contava com aproximadamente 80 CMDCA's criados e instalados, e em funcionamento em período superior a um ano<sup>4</sup>.

Foram então escolhidos 14 municípios dentre os 46 pesquisados pelo Fórum DCA/PB, tendo como critério contemplar as cinco micro-regiões do Estado – Agreste (03 municípios), Cariri (01 município); Brejo (03 municípios) e Litoral (03 municípios)<sup>5</sup>, a partir de uma amostra de dois conselheiros não-governamentais por município, totalizando 28 entrevistados:

- Sertão: Patos, Pombal e Santa Luzia;
- Agreste: Campina Grande, Serra Redonda, Mogeiro;
- Cariri: Serra Branca;
- Brejo e Curimataú: Sapé, Guarabira, Serra da Raiz;
- Litoral: João Pessoa, Bayeux, Santa Rita, Alhandra.

Foram tomados ainda os seguintes critérios: o porte dos municípios, localização geográfica e sua importância para os municípios circunvizinhos (ver Apêndice I e Anexos I e II).

---

<sup>3</sup> Desse total, 30% apresentam menos de um ano de criação.

<sup>4</sup> Dados do Fórum DCA-PB, 2004.

<sup>5</sup> Apesar de nossa intenção inicial ser de dois conselheiros por município, esse critério não pôde ser aplicado como regra geral, devido à desestruturação desses órgãos e à consequente impossibilidade de localização desses sujeitos em um município. Vale salientar que suas identidades foram mantidas em sigilo. Fez-se uso de pseudônimos.

O instrumento de coleta de dados empregado foi a entrevista semi-estruturada gravada (ver apêndices II e III). Como complemento a este instrumento, foram coletados alguns documentos – as leis municipais que tratam da política da criança e do adolescente e os Regimentos Internos dos CMDCA's contemplados. Além desses documentos, o relatório da Pesquisa do Fórum DCA/PB e a Lei Federal 8069/90 foram de grande utilidade.

A escolha da entrevista como instrumento de coleta de dados na pesquisa qualitativa é amplamente utilizado nas ciências sociais. Haguette (1987:86) a define como um processo de interação social entre duas pessoas, no qual o entrevistador tem por objetivo adquirir informações de seu entrevistado sobre determinado assunto. A palavra se constitui o principal meio de interação entre entrevistador e entrevistado, através da qual se exploram todos os aspectos da realidade e das percepções (Gaskell, 2003:73).

Entretanto, mesmo não sendo a entrevista um processo de mão única, trata-se de uma ação intencional, em que tanto o entrevistador como o entrevistado cumprem ali um papel. Laurence Bardin (1988: 170), ao comentar sobre as condições de produção da palavra, coloca que:

Em qualquer comunicação (...) existe um triângulo que estrutura a produção: os três pólos são o locutor, o seu objecto de discurso ou de referência, e um terceiro (psicanalista, entrevistador ou outrem). O locutor exprime, com toda a sua ambivalência, os seus conflitos de base, a incoerência do seu inconsciente, mas, na presença de um terceiro, a sua fala deve respeitar a exigência da lógica socializada “bem ou mal” a sua fala torna-se necessariamente um discurso (Bardin, 1988: 170).

O entrevistador necessita manter-se atento e buscar a melhor forma possível de extrair indagações, certezas e apostas de seu entrevistado.

Nessa perspectiva, duas questões foram introduzidas ao roteiro de entrevista: como os entrevistados traçam um perfil ideal de conselheiro e os conhecimentos que julgam necessários a um pretenso conselheiro.

Essas questões buscaram romper com a difícil arte de ver a si mesmo e aos seus pares. A idealização do outro se faz a partir de si mesmo e do contexto em que se está inserido.

Para uma leitura crítica, interpretativa e analítica dos dados, optou-se pela *análise de conteúdo*. Essa técnica, na perspectiva apresentada por Laurence Bardin (1977: p. 42), consiste em:

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

Partindo do princípio de que os entrevistados não são sujeitos passivos, eles agem e reagem em todo o processo de contato com o pesquisador, foram considerados dois objetivos na análise de conteúdo propostos por Bardin (1979:29). O primeiro se refere à ultrapassagem das incertezas, ou seja, o pesquisador precisa se questionar se a leitura que está realizando é válida e até que ponto generalizável. O segundo refere-se ao enriquecimento da leitura. Bardin (*op cit.*) chama a atenção para a fecundidade e produtividade do olhar atento, que capta elementos e mensagens. Nesse segundo objetivo, buscou-se, ao longo de todo o processo analítico, o auxílio de autores que também tratam da temática.

Optou-se assim pela técnica de análise categorial, também conhecida como análise temática. Essa técnica tem sido utilizada com frequência graças à sua rapidez e eficácia, quando o material de análise consiste em discursos diretos.

A análise temática, afirma Bardin (1988:175), apresenta uma transversalidade, recortando o conjunto de entrevistas através de uma grelha de categorias projetadas sobre os conteúdos cujos temas são extraídos do conjunto dos discursos. O tema esclarece Bardin (1988:105),

é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura.

Neste trabalho seguiram-se os passos propostos pelo autor supracitado, quais sejam: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados obtidos e a interpretação.

A análise dos dados, apesar de trabalhosa, consiste em uma das fases mais prazerosas do trabalho científico. A leitura e interpretação das falas, a transformação daquele imenso conjunto de informações em dados e, posteriormente, em categorias de análise, a perspicácia de que se precisa para o cruzamento das informações é, sem dúvidas, um processo instigante! É, segundo Minayo, um lusco-fusco mundo de sombras e luzes que solicitam do pesquisador estar aberto, negar ou confirmar suas hipóteses e levantar outras.

No decorrer do trabalho, é traçado o perfil dos conselheiros entrevistados, especialmente nos capítulos quatro e cinco. Contudo, é importante antecipar que cada um, a seu modo, busca a efetividade dos direitos da criança e do adolescente.

Essa fase de coleta sofreu algumas dificuldades: a pesquisa foi realizada após o período de eleições para prefeitos e vereadores e, como é de praxe na região nordestina, tudo se volta para o pleito eleitoral. Alguns Conselhos deixaram de funcionar naquele período (por volta de Agosto de 2004, e não haviam retornado até fevereiro do ano seguinte -2005).

Não houve disponibilidade de colaboração por parte de dois gestores municipais, no sentido de fornecer nome e endereço dos Conselheiros não-governamentais<sup>6</sup>. Fato que se justifica ao se analisar a história política de cada um daqueles municípios. Em um dos conselhos, o único conselheiro localizado e entrevistado mostrou-se, no decorrer da entrevista, estar aliado ao poder local. Em um outro município, foi possível localizar os conselheiros a partir da Pastoral da criança, mas a indisponibilidade da secretaria responsável estava associada ao fato de o conselho encontrar-se desativado.

Apesar desses obstáculos, foi possível colher amostras de cada região do estado paraibano, conhecer suas necessidades, angústias e proezas.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: o primeiro capítulo intitulado *Participação sócio-política: possibilidades e limites* busca resgatar o sentido conceitual de participação política e sociedade civil, destacando o desenvolvimento dessas categorias ao longo da história e, de modo especial, na sociedade brasileira atual e os elementos educativos para uma participação política com vistas ao desenvolvimento de um protagonismo popular.

---

<sup>6</sup> Tal dificuldade também foi vivenciada pelos entrevistadores da pesquisa do Fórum DCA, no ano de 2004.

O segundo capítulo *Processos de redemocratização do Brasil - a presença da sociedade civil nos rumos políticos do país* trata das questões referentes à formação e à participação da sociedade civil, no decorrer do processo de redemocratização do país, entrelaçando o ‘político’ e o ‘social’.

O terceiro capítulo *Os conselhos como experiências marcantes de organização e lutas populares* aborda três aspectos distintos: experiências de Conselhos que entraram para a história, algumas experiências de gestão colegiada no Brasil; e, em terceiro são apresentados os conselhos na contemporaneidade e, de modo especial, os Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes e seus aspectos estruturais e organizativos.

O quarto capítulo ‘*O conselheiro municipal: a busca da garantia dos direitos da criança e do adolescente no contexto paraibano*’ foi construído a partir das entrevistas realizadas e das normativas coletadas ao longo das entrevistas.

Por fim, no quinto e último capítulo, são tratados os ‘*Saberes necessários para a defesa dos direitos da criança e do adolescente*’ Neste capítulo, parte-se da realidade do conselheiro tendo como objetivo analisar as diversas formas que esses conselheiros adquirem e os conhecimentos necessários para o desenvolvimento de suas ações, sejam conhecimentos teóricos, sejam conhecimentos práticos.

## CAPÍTULO I – PARTICIPAÇÃO SÓCIO-POLÍTICA: POSSIBILIDADES E LIMITES

### Introdução

Na contemporaneidade, a questão da participação política tem assumido lugar de destaque nos espaços acadêmicos, políticos e econômicos no Brasil e em outras partes do mundo ocidental. Contudo, o desejo efetivo de poder participar das decisões e dos rumos políticos da sociedade sempre esteve presente no imaginário das pessoas de diversas classes sociais e está relacionada às mudanças políticas, econômicas e estruturais ocorridas em diversas partes do mundo.

A ênfase na categoria participação se dá em concomitância com outras categorias políticas: *democracia*, *cidadania* e *sociedade civil*. Está associada à aspiração e também à atualização dos regimes democráticos e pode variar de intensidade de acordo com os interesses e os conflitos não só da sociedade, mas também dos setores econômicos e do Poder político estabelecido.

Ninguém discorda de que, para a concretização da participação política, faz-se necessário o horizonte de uma democracia consolidada, de uma sociedade civil organizada e consciente de seus direitos. Todavia, o que significa a expressão 'participação política'? Como a sociedade civil se relaciona e se comporta para expressar uma experiência de participação? Há necessidade de um processo educativo para se exercer a participação? Como a participação política aparece e convive com a grave disparidade socioeconômica e política presente na sociedade brasileira?

Essas e outras questões é que dão origem a este capítulo. Pretende-se aqui tratar de como essa categoria se faz presente em alguns momentos da história da humanidade política no contexto brasileiro; de como a sociedade civil vem, na contemporaneidade, preparando-se para as novas funções a ela atribuídas. Pretende-se, ainda, discorrer acerca da educação para a participação, sobre como ela se encontra presente na história social e política.

### 1.1. A questão da participação na atualidade

A discussão em torno da *participação política* ou *sócio-política* vem se ampliando e se destacando em diversos espaços, sobretudo no campo político e no acadêmico. Essa ênfase não se deve apenas a posturas políticas progressistas de alguns governantes, mas faz parte de uma nova institucionalidade, que, no Brasil, teve início em fins dos anos de 1980. Entretanto, é preciso observar que, se teoricamente, essa ênfase data dos anos da década de 1980, expressões de lutas populares e sociais em prol da participação política são mais antigas, ganham evidência em meados da década de 1950.

No que tange à conceituação da categoria participação política, são várias as tentativas de compreensão. Uma que ganhou notoriedade nos é apresentada por Sani (2000:888), para quem a participação política é compreendida como sendo o que gira em torno do ato de votar: a militância num partido político, a presença em manifestações, a contribuição para certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a presença num comício, o apoio a um determinado candidato, no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas, e por aí em diante.

Essa concepção foi amplamente aceita pelos estudiosos do assunto. Ao passar dos anos, a compreensão de participação se amplia. Isso se deve a três fatores que se entrelaçam: o primeiro, aos avanços econômico, técnico e científico, que atingiram diversos grupos humanos, em escala diferenciada. O segundo, em parte, decorrente do primeiro, refere-se a uma consciência das desigualdades sociais e econômicas. O desrespeito aos direitos humanos e sociais - desemprego, fome, falta de habitação, precarização da saúde, aumento da mortalidade infantil, entre outros. O terceiro, basicamente em resposta aos anteriores, deve-se à capacidade organizativa e reivindicativa que os grupos sociais e políticos foram adquirindo em busca da garantia de seus direitos.

Aos poucos, a forma de participação indireta e delegativa, que imperou durante décadas, vem dividindo espaço com uma participação direta e ativa. Esse novo modelo de se fazer e viver política vem sendo analisado por alguns estudiosos

brasileiros, entre eles, encontram-se: Benevides (1991), Carvalho, A. (1995), Carvalho, M.C. (1998), Demo (1988), Gohn (2001); Jacobi (2002), Moisés (1990), Silva (1986) e Teixeira (2001).

Na compreensão do sociólogo e pesquisador Pedro Demo (1988:18), a participação se reveste de um novo sentido: ela não se encontra pronta a ser ofertada, mas se dá enquanto conquista, de modo processual e decorrente das novas demandas da sociedade, resultante do processo crescente de conscientização e das conquistas sociais.

A participação vem carregada de vivências e experimentações, abrange os sujeitos oriundos das diversas camadas da sociedade, em especial, os das camadas médias e baixas, que buscam proximidade com o poder instituído e anseiam participar desse poder, mas não se resume a uma conquista inicial, busca fincar suas raízes, estabelecer-se e tornar-se infundável. Nas palavras do autor, 'é um processo imorredouro de conquista' (Demo, 1988), não é um dado pronto, é construída e exercitada:

Nunca será suficiente, porque vive da utopia da igualdade (...). Não é dada, é criada. Não é dádiva, é reivindicação. Não é concessão, é sobrevivência. Participação precisa ser construída, forçada, refeita e recriada. (DEMO, 1988:82)

*Criação, reivindicação, sobrevivência, construção e força* são ações que inspiram movimento, resistência. Entretanto, não se pode esquecer que, dentro de uma sociedade de classes, participação expressiva supõe poder. No sentido gramsciano, implica construção de hegemonia. Nesse caso, é preciso manter o estado de alerta para não se criar uma vanguarda cristalizada, mas buscar a participação constante e ampliada de novos cidadãos, a manutenção constante de um estado de vigília e de ação política.

Corroborando com essa compreensão, encontramos Silva *et al.* (1986). Para essa pesquisadora, a participação política assume, muitas vezes, características genéricas: em alguns casos, pode significar integração, no sentido de indicar a natureza

e o grau da incorporação do indivíduo no grupo, mas pode significar, em outros momentos, norma ou valor pelo qual se avaliam tipos de organização de natureza social, econômica, política etc.

A observação dessa pesquisadora pode ser facilmente compreendida ao se verificarem as formas e os espaços onde se realiza a participação política. A integração pode ser encontrada quando se processa a participação de segmentos diversos nos conselhos e nas câmaras. Todavia, a representação de determinado segmento, nesses espaços, nem sempre significa uma representação autêntica e legítima. É comum se encontrarem em espaços representativos – exemplo disso são os conselhos gestores – pessoas que ocuparam cargo e que não foram escolhidas pela comunidade, que não vivenciaram um processo eletivo, mas que o ocupam por indicação de poder local instituído. Trata-se de formas dissimuladas de partilha de poder e esconde interesses contrários e obscuros.

Com respaldo em Jacobi (2002:30-31), compreende-se aqui que a participação é um canal institucional das relações mais diretas, flexíveis e transparentes, quando se reconhecem os direitos dos cidadãos e quando são reforçados os laços de solidariedade num contexto de pressão social e de polarização política.

De acordo com o autor supracitado, trata-se da construção de uma cidadania ativa, que vai ocorrer a partir da criação e da mediação de espaços de interlocução entre sociedade civil e Estado, onde esteja assegurada a igualdade de direitos, como pressuposto da participação real.

Seguindo essa perspectiva, encontram-se os estudos realizados por Elenaldo Teixeira (2001: 30). A participação no novo contexto sócio-político é denominada por esse pesquisador de *participação cidadã*. Trata-se, na concepção do autor supracitado, de um processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, dos grupos e das associações. A autonomia da sociedade civil não é completa. Os papéis desempenhados se dão a partir de um acordo entre esses setores. Portanto, ela é autolimitada (TEIXEIRA, 2001:30).

A ampliação do espaço em que o novo sujeito social se insere vai repercutir em sua maneira de pensar e agir. Conseqüentemente, o conceito de participação

cidadã se amplia, como se amplia também a noção de cidadania e de direitos civis. Como bem explicita J. Murilo de Carvalho (1995:25), o lócus da questão já não é o reduzido espaço da comunidade local, mas a sociedade em seu todo.

Nessa perspectiva, Teixeira (2001:32) afirma que a participação cidadã na atualidade está pautada em duas características: a primeira se apresenta mais voltada para os interesses particulares, e uma outra numa perspectiva mais cívica, cuja preocupação do sujeito/cidadão volta-se para o coletivo.

Mas, seja no sentido cívico, seja no sentido de fazer parte de um projeto maior, é preciso que sujeitos esclarecidos de seus direitos se envolvam e se mostrem atentos e dispostos a romper com o sistema político tradicional; que sejam capazes de exercer sua função de controle nas diversas instâncias públicas e também que busquem agregar mais pessoas em torno de uma ação política responsável.

A construção de um conceito de participação é necessária porque deixa em aberto como ela se processará e abre espaço para que se pense uma cultura a partir da mesma, sem se submeter a teorizações de outros espaços e experiências políticas. Hoje se busca romper com a transposição de experiências europeias ou americanas se busca construir a própria história considerando nossas especificidades.

## **1.2. Sociedade civil – valorização e operacionalidade**

Não é possível realizar estudos acerca da categoria participação política sem se voltar para as categorias sociedade civil e cidadania. Essa tríade vem sendo utilizada com frequência nas últimas décadas do Século XX e início do Século XXI. Passou a fazer parte da militância política e dos intelectuais e foi incorporada ao discurso de governantes e dos canais de comunicação.

Tal valorização está relacionada às mudanças ocorridas no campo econômico e social de um mundo dito globalizado, onde a própria noção de Estado também sofre alterações. Na nova conjuntura, é necessário questionar sobre os limites e as potencialidades da sociedade civil. Antes, porém, de se abordarem tais limites e possibilidades da categoria sociedade civil, é imprescindível apresentar, de forma sucinta, como se deu sua origem, seu desenvolvimento através dos tempos e o que se

entende por sociedade civil nessa produção. Para seguir esse percurso, busca-se o auxílio de alguns estudiosos da questão, de modo especial o auxílio de Norberto Bobbio (2000: 1206-1211).

A expressão sociedade civil não é recente. Sua origem remonta ao jusnaturalismo. Na doutrina jusnaturalista, a sociedade civil apresenta-se em contraposição ao estado de natureza. Os pensadores da época que se destacam nesse sentido são: Hobbes (1588 a 1679), Locke (1632 a 1704) e Kant (1724 a 1804).

A compreensão dessa categoria por Hobbes, Kant e seus seguidores é de que a sociedade civil nasce em oposição ao Estado primitivo da humanidade – as leis, até então existentes, eram as leis naturais. A função da sociedade é avançar para além dessas leis: oferecer/garantir aos seus associados alguns bens fundamentais, como “o domínio da razão, a paz, a segurança, a riqueza, a decência, a sociabilidade, o requinte, a ciência e a benevolência”. A sociedade civil é compreendida por esses filósofos como um modo de viver e de submeter-se a uma determinada ordem (BOBBIO, op. cit:1207).

Quanto a Locke, ele vai tratar o ‘Estado civil’ como uma sociedade civilizada (derivando-se nesse caso de *civilitas*). Esse significado se deve ao fato de o referido pensador não diferenciar as organizações humanas primitivas e indígenas, as sociedades em estado de natureza ou selvagem. A ausência da democracia, de repúblicas e da monarquia que existiu, durante muito tempo, nos povos das Américas, leva-o a contrapor seu conceito de sociedade civil ao de povo primitivo também (BOBBIO, op cit. pág.1207)

Nos Séculos XVII e XVIII, a forma de se entender a sociedade civil, via de regra, mesclava a compreensão de sociedade política e sociedade civilizada, contrapondo-se conjuntamente à compreensão de Estado ao Estado de natureza e ao estado selvagem.

Outro teórico que vai tratar da questão é Rousseau (1712 – 1778). A situação de ‘guerra permanente’ produzida pela forma como as camadas dominantes abusam do poder e o banditismo dos pobres direciona o pensamento desse teórico a conceber a sociedade civil numa definição próxima ao Estado de natureza descrito por Hobbes. A superação desse estágio só viria com o estabelecimento do contrato social. Para

esse pensador, somente a partir de um contrato social é que se poderia viver um estado de civilidade.

Uma terceira acepção nos é apresentada por Hegel (1770 a 1831), esse filósofo coloca a sociedade civil como o momento em que a unidade familiar, movida pelas relações econômicas antagônicas, produzidas pela urgência que o homem tem em satisfazer às próprias necessidades, mediante o trabalho, dissolve-se nas classes sociais.

Hegel, segundo Bobbio (op.cit.1208), ao definir sociedade civil como ‘Estado externo’ ou ‘Estado do intelecto’ e que falta à sociedade civil organicidade para se tornar um Estado, separa sociedade civil de Estado, atribuindo a um e a outro posições e funções diferenciadas. Na distinção entre Estado e Sociedade Civil, Hegel afirma a excelência do Estado, sendo que isso fica visível especialmente quando os cidadãos são convocados, em situações limites, a arriscar a própria vida para se colocar a serviço do Estado.

A quarta concepção de sociedade civil tratada por Bobbio provém de Karl Marx (1818-1883), que associa o termo sociedade civil ao de sociedade burguesa. Todavia, o que se destaca em seu pensamento é que a sociedade civil é compreendida como

o espaço onde têm lugar as relações econômicas, ou seja, as relações que caracterizam a estrutura de cada sociedade, ou ‘a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política’<sup>7</sup>; a expressão sociedade civil (...) passa a significar a sociedade pré-estatal (BOBBIO, op.cit, 1209).

Não se pode deixar de considerar a associação que Marx faz entre sociedade civil e sociedade burguesa. Convém lembrar que a burguesia a que se referia era a da oposição ao sistema feudal. Distancia-se do pensamento hegeliano ao afirmar que o Estado é uma entidade abstrata, enquanto que a sociedade civil é real.

A última acepção apresentada por Bobbio é a gramsciana. Conforme Coutinho (2003), Gramsci (1891 a 1937), apesar de tomar a mesma expressão,

---

<sup>7</sup> Grifos do autor

‘sociedade civil’, adotada por Marx, diferencia-se dele. Enquanto para Marx a sociedade civil está associada à esfera das relações econômicas, à estrutura, para Gramsci, tanto o Estado quanto a sociedade civil fazem parte da superestrutura – em especial, no momento de pensar os embates em torno da hegemonia.

Quando se pensa em sociedade civil, no pensamento gramsciano, pensa-se também em Estado ou na sociedade política. Gramsci amplia o conceito de Estado, que vai comportar duas esferas políticas - a sociedade política e a sociedade civil. A sociedade política é também denominada por ele de ‘Estado’, em seu sentido estrito, ou “Estado-coerção”. Essa esfera é composta por um conjunto de mecanismos que favorecem o monopólio legal da repressão e da violência. A segunda esfera é a da sociedade civil. Corroborando com essa exposição, Coutinho coloca que, para Gramsci, a sociedade civil

é formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc. (COUTINHO, 2003: 127).

Esse conjunto, também denominado por Gramsci de ‘aparelhos privados de hegemonia’, tem como destaque a adesão voluntária aos referidos organismos de participação política.<sup>8</sup>

Segundo, ainda, Coutinho (op. cit), a distinção entre essas esferas, no pensamento gramsciano, dá-se no plano da materialidade (social institucional) própria. De acordo com o autor supracitado, a sociedade política tem seus portadores materiais nos aparelhos repressivos de Estado (controlados pelas burocracias executiva e policial-militar), enquanto que a sociedade civil tem como portadores materiais os aparelhos privados de hegemonia. Trata-se, segundo o autor (2003:129),

---

<sup>8</sup> A *Hegemonia* consiste em “uma forma particular de dominação, na qual uma classe torna legítima sua posição e obtém aceitação, quando não apoio irrestrito, dos que se encontram abaixo”(Dicionário de Sociologia. 1997:123).

de ‘organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política’.

Podemos, então, concluir que o modelo gramsciano compreende três aspectos, ao incorporar a infraestrutura econômica, nos moldes do pensamento marxiano. Todavia, Gramsci se diferencia de Marx no que se considera sobre a superestrutura, na medida em que a desdobra em duas esferas distintas: a da sociedade civil e a da sociedade política.

### **1.2.1. A categoria sociedade civil na atualidade**

A partir dos anos de 1970, o conceito de ‘sociedade civil’ passou a ocupar lugar de destaque no cenário político e acadêmico. Essa ênfase coincide com o momento de redemocratização de vários países latinoamericanos e com o processo de globalização da economia e da emergência do modelo de política neoliberal. No caso brasileiro, a ênfase a essa categoria torna-se bastante expressiva a partir da década de 1980, momento em que o Brasil vivenciava seu processo de redemocratização. Essa ênfase, como afirma VIEIRA (1997: 44),

Vem sendo cada vez mais utilizada para indicar o território social ameaçado pela lógica dos mecanismos político-administrativos e econômicos, bem como para apontar o lugar fundamental para a expansão potencial da democracia nos regimes democrático-liberais do Ocidente.

Apresenta-se como uma resposta dos movimentos sociais à falta de flexibilidade dos regimes comunistas e das ditaduras militares da América Latina. Conforme Costa (1997: 06), os enfrentamentos concretos tornaram-se referência imprescindível aos atores que buscavam afirmar sua independência em relação ao Estado militar. Entretanto, é importante mencionar que também em regimes democrático-liberais europeus, a exemplo da *deuxième gauche* francesa, o conceito de sociedade civil também ganhou notoriedade a partir da segunda metade da década de 1970, que ao se solidarizar com o movimento oposicionista no Leste, condenava a hipertrofia política do Estado socialista real (cf. COSTA, 1997: 06).

Na atualidade, pensa-se a sociedade civil a partir de uma postura ativa dos seus protagonistas, através da ação efetiva dos atores coletivos que ocupam espaços de representação política. Deixa-se para trás, mais uma vez, uma posição passiva, cujo espaço de participação estava limitado à participação indireta - a escolha dos representantes políticos. A nova postura da sociedade civil, como explicitam Vieira (2001) e Costa (1997), deve-se a três fatores: a crise das formas de organização política, baseadas na tradição marxista, a crítica que se faz ao Estado de bem-estar social, enquanto se dá atenção ao surgimento dos novos movimentos sociais, e os processos de democratização da América Latina e do este europeu, quando os atores políticos e sociais identificaram sua ação como parte da reação da sociedade civil contra o Estado.

Tomando por base os estudos realizados por Costa (1997: 07-10), existem duas vertentes interpretativas dos autores que discutem essa temática na atualidade: uma vertente enfática e outra moderada. Na primeira, encontram-se, entre outros, Keane, Cohen, Arato, Walzer, Taylor, Habermas e os novos frankfurtianos Rödel, Frankenberg e Dubiel. Na segunda vertente, encontram-se Shilis e Dahrendorf.

De acordo com as colocações de Costa (1997:07), para Keane, a função do Estado é a de mediador. Este pensador defende a ampliação do poder deliberativo da sociedade e do controle dos que detêm mandatos políticos. Já Walzer (1991, apud COSTA, 1997:08) defende a necessidade de o Estado vir a ser controlado pela sociedade civil, garantindo a institucionalidade necessária à reprodução da cultura política democrática.

Na América Latina, com especial destaque para o Brasil, o conceito de sociedade civil, que apresenta grande aceitação, foi traçado por Cohen e Arato. Esses pesquisadores se apoiam na Teoria da Ação Comunicativa de Habermas, mas também foram influenciados por Keane e Walzer.

Cohen e Arato (1994) buscam no conceito de 'mundo da vida', da teoria habermasiana, elementos que completem o modelo de sociedade tripartite de Gramsci. Em sua concepção, esse conceito tem duas dimensões: uma vinculada ao conjunto de tradições imersas na linguagem e na cultura, utilizadas pelos indivíduos em seu cotidiano, e outra, mais institucional, que provém das instituições e das formas associativas, comunicativamente reproduzidas, e cuja ação inclui processos

de integração social, no interior de suas estruturas. Essa segunda dimensão é a que vai fornecer elementos para a compreensão da sociedade civil no interior de sociedades complexas e multidiferenciadas (cf. COHEN e ARATO, 1994:149 -153).

### **1.2.2. O percurso da categoria *sociedade civil* e o desenvolvimento da participação política no Brasil**

No Brasil, os estudos acerca da sociedade civil assumem lugar de destaque a partir da segunda metade dos anos de 1970, período em que o sistema de governo militar começou a apresentar seus sinais de esgotamento.<sup>9</sup> O fortalecimento de uma sociedade civil se fazia necessário para o projeto de redemocratização do país. Buscava-se uma sociedade que se opusesse ao regime autoritário do governo militar. Nas palavras de Weffort,

nós queríamos uma sociedade civil, precisávamos dela para nos defender do Estado monstruoso à nossa frente. Isso significa que, se não existisse, precisaríamos inventá-la. Se fosse pequena, precisaríamos engrandecê-la. (...) Numa palavra, nós precisávamos construir a sociedade civil porque queríamos a liberdade (WEFFORT, 1988:51).

Essa assertiva traduz todo o movimento dos setores populares e sociais que aspiravam por liberdade política de organização, de ação e de expressão, e também de participação dos rumos políticos do país. Naquele momento, buscava-se a reconstrução de um ideal que fora combatido pelas forças de repressão. Era necessário buscar alternativas políticas capazes de resistir à truculência militar que se instaurara no país e miná-la. Naquele contexto, a reflexão teórica, no âmbito acadêmico e militante, buscou inspiração nos princípios marxianos, levando em conta as contribuições da teoria gramsciana.

Esses princípios influenciaram o pensamento de diversos estudiosos como Coutinho, Sader, Weffort, Chauí, Nogueira, Dagnino, Telles, Avritzer, Costa e Vieira, que vêm contribuindo para o processo reflexivo acerca não só da construção de uma teoria da sociedade civil, mas também da sua ação. Essas reflexões, com

---

<sup>9</sup> Esse assunto será tratado com mais precisão no capítulo seguinte.

algumas exceções, sofreram forte influência do modelo tripartite de sociedade proposto por Gramsci, das contribuições teóricas de Cohen, Arato e de Habermas.

Concordamos com Costa (1997), ao colocar que é notória a busca de melhor delimitação do conceito de sociedade civil. Essa busca se justifica no contexto político-social e econômico atual, não só do Brasil e da América Latina, mas também de outros países e continentes, porquanto se tem ampliado, de um lado, o próprio conceito de cidadania e, de outro, uma grande massa de pessoas excluídas dos direitos políticos e dos direitos fundamentais à vida, à saúde, à educação, à moradia, ao trabalho e a uma alimentação digna.

Para a superação da ausência desses direitos, surgem diversas formas organizativas, com o intuito de buscá-los ou mesmo de encontrar saídas, formas de superação dessa ausência. Os grupos minoritários, os movimentos em redes locais, regionais e até transnacionais e, também, os ‘lobbies’ e os ‘consórcios’ são exemplos dessa resistência. Eles buscam denunciar o contraste entre o desenvolvimento produtivo e econômico e as desigualdade sociais.

O modelo de participação social que vem se instalando no Brasil encontra seu respaldo legal no artigo I da Constituição Federal, onde está escrito que “todo poder emana do povo...” e vem se firmando a partir do processo de redemocratização e da reforma política do Estado.

Para uma participação sócio-política efetiva, é necessário que haja uma sociedade civil livre e atuante, com um conjunto de associações e formas organizativas separadas dos partidos e da economia. Todavia, sua efetivação depende da abertura do espaço público, no sentido de que esse espaço representa o campo privilegiado de atuação política dos atores da sociedade civil.

Tal efetivação, num país da dimensão do Brasil, não é fácil de ser atingida plenamente, mesmo que se tenha garantido em parte seu aspecto legal. Existe uma vasta área distante dos centros de decisões, onde ainda predomina o atraso político, baseado na antiga lógica do ‘coronelismo’, na qual o cidadão é tratado como ‘cliente’ ou ‘afilhado’<sup>10</sup>. Como denomina O’Donnell (1993), são as áreas “marrons”, com um

---

<sup>10</sup> O *Coronelismo* é um fenômeno comum no interior dos estados do Brasil. Trata-se do controle discricionário sobre a burocracia pública e sobre a população mais pobre. No caso, representantes da

baixo esclarecimento acerca das implicações e responsabilidades atreladas à presença do Estado, na sua relação com as expressões do poder local.

O autor (*op.cit.* 125) afirma que “os Estados se entrelaçam de modos diferentes e complexos com suas respectivas sociedades” (O’DONNELL, 1993:125). Consequentemente, as características de cada Estado e de cada sociedade influenciam fortemente as características da democracia, a qual pode ter maior ou menor êxito.

A participação política da sociedade civil em nosso país ainda tem um longo percurso pela frente, inclusive, é preciso rever algumas formas participativas recentes, seus ganhos e suas perdas, sem esquecer a importância de uma educação e da reelaboração de uma nova cultura política.

### **1.3. Caminhos da educação para a participação sócio-política**

Não é recente a discussão em torno do papel da educação para a participação política. Desde a Grécia antiga que essa temática está presente em meio aos pensadores políticos. A participação política vem sendo objeto de discussão nos dias atuais. Todavia, ainda deixa a desejar quando se trata de ampliar o número de sujeitos envolvidos nesse processo. Vivemos mais uma situação de delegação de poderes do que uma partilha de responsabilidades, de acompanhamento político de base. Na sociedade brasileira, a ênfase na participação é assegurada pela Constituição Federal de 1988, entretanto, a cultura da participação ainda se dá de modo lento.

Concordamos com Schilling (2005:19), que inicia a apresentação do livro *Direitos Humanos e Educação*, afirmando que existe uma vasta bibliografia sobre o papel da educação para a construção dos homens e das mulheres para a reprodução da vida em sociedade tal como ela é. Entretanto, essa estudiosa questiona o presente, reportando-se, especialmente, à sociedade brasileira, e a importância da educação para a mudança de vida e da sociedade, o papel da educação e da escola nessa democracia ampliada que se tenta construir. Questiona, ainda, a gestão da coisa pública, de uma sociabilidade baseada em direitos, no respeito às diferenças e na luta

---

classe dominante local, que controlam o comércio, as terras, os serviços de saúde e de educação, também se apropriam autoritariamente do poder político local.

pela justiça e pela igualdade social. Isso consiste em um grande desafio para os dias atuais.

Para uma compreensão desse processo de educação política, é preciso retomar brevemente como essa preocupação está presente ao longo da história da humanidade, em alguns momentos, mais presentes, em outros, menos.

Conta a mitologia grega, de acordo com Moraes (1996: 48), que Zeus, ao constatar que o ser humano, o único capaz de concebê-lo e cultuá-lo, não havia ainda sido dotado do dom da amizade (*philia*). A ausência daquele dom contribuía para um estado constante de conflitos, ameaçando o futuro da espécie. Portanto, Zeus ordenou ao seu mensageiro Hermes que dotasse a todos do senso de justiça (*dike*) e da vergonha (*aidos*). Hermes precisava de mais detalhes acerca dessa distribuição. Seria como as artes técnicas, feito a medicina, com a qual apenas poucos médicos servem a muitos? Zeus ordenou que o senso do direito e da honra fossem repartidos igualmente com todos os cidadãos, argumentando que, do contrário, não haveria cidades se poucos partilhassem desse senso.

Esse mito evocado por Platão, através do debate entre Protágoras e Sócrates, indica uma tensão sobre a quem cabe conduzir os destinos da cidade, evidenciando a relevância de uma participação mais orgânica dos cidadãos livres, para evitar a ruína do convívio humano. No debate que se segue, Platão, nitidamente, rompe com a sugestão democratizante do mito, certamente influenciado pelo contexto decadente da condução político de seu tempo.

Na concepção do sofista Protágoras, a política não poderia ser considerada como ciência. Mesmo assim, poderia ser ensinada a todos os cidadãos. Isso se contrapunha ao pensamento platônico, posto na voz de Sócrates, quando defendia a política como uma ciência, e que, “como todas as artes técnicas, é um saber especializado e requer um cuidadoso preparo, o mais rigoroso exercício da alma, por isso mesmo, tida enquanto ofício para poucos, posto em benefício de muitos” (MORAIS, 1996: 48).

É preciso lembrar que tal debate fora travado em um período em que a sociedade estava assentada em um modo de produção escravista. A política estava destinada aos cidadãos livres, conseqüentemente, o alcance da participação levava em conta um reduzido contingente populacional considerado apto para isso.

A partir do século das luzes, a questão da participação política recebeu um novo olhar. Entre os teóricos clássicos que a defenderam, Rousseau (1712-1778), também conhecido como o ‘cidadão de Genebra’, destaca-se pelo seu interesse na educação do sujeito para a participação política. A ênfase na participação do indivíduo nos rumos políticos de seu país acompanha seus anseios acerca de uma educação política. Isso se faz notar nas suas tão conhecidas obras, “Emílio” e “O contrato social” – ambas datadas de 1757.

Rousseau, ao iniciar o Contrato social, afirma: “O HOMEM NASCE LIVRE, e por toda a parte encontra-se a ferros. O que se crê senhor dos demais não deixa de ser mais escravo do que eles”. Essas palavras expressam sua reflexão sobre a organização social e política no plano da moral e da racionalidade.

Partindo do princípio da liberdade natural do homem e de sua necessidade fundamental de viver em conjunto com seus semelhantes, defende a necessidade de se estabelecerem normas de convivência, que precisam ser acordadas por todos e transmitidas de pais para filhos. A afirmação de ‘que se crê senhor dos demais também o é escravo desses’ pode implicar condição de igualdade entre os homens e a interpretação de que o governo deveria ser entendido e exercitado como um serviço. O ‘poder’ não deveria, em momento algum, ser motivo de soberba e exploração de uns sobre os outros. Nas palavras daquele teórico,

o contrato social, (...) é a base de toda sociedade civil e é na natureza desse ato que se deve procurar a da sociedade que ele forma. (...) **Cada um de nós põe em comum seus bens, sua pessoa, sua vida e toda a sua potência, sob a suprema direção da vontade geral, e recebemos em bloco cada membro como parte indivisível do todo**<sup>11</sup>(ROUSSEAU: 2004:680).

A liberdade de participação política e a igualdade de condições econômicas e sociais suficientes para que todos possam viver com dignidade marcam o pensamento político de Rousseau:

---

<sup>11</sup> Grifos do autor.

No lugar da pessoa particular de cada contratante, esse ato de associação produz um corpo moral e coletivo, composto de tantos membros quantas vozes há na assembléia. Essa pessoa pública toma em geral o nome de *corpo político*, o qual é chamado por seus membros de *Estado* quando é passivo, de *soberano*, quando é ativo, e de *poder* quando comparado aos seus semelhantes. Com relação aos próprios membros, eles recebem o nome de *povo*, coletivamente, e chamam-se em particular *cidadãos*, como membros da *cidade* ou partícipes da autoridade soberana, e *súditos*, como submetidos à mesma autoridade<sup>12</sup> (Idem, 2004: 681).

O sentido de pertencimento a um povo, cidade, região ou a uma comunidade é o que dá forças a cada cidadão para lutar por seus ideais de justiça e de igualdade. Esse sentimento de pertença lhe capacita a agir em prol da comunidade. Todavia, é necessário se preparar para o convívio social, ou seja, uma educação que contribua com esse processo. Conforme Rousseau,

(...) tudo o que não temos ao nascer e de que precisamos quando grandes nos é dado pela educação. (...) uma vez que a educação é uma arte, (...) tudo o que podemos fazer é nos aproximar mais ou menos do alvo, mas é preciso sorte para atingi-lo (2004:9).

O caráter educativo presente no pensamento desse eminente teórico é reconhecido e enfatizado por diversos estudiosos, entre os quais podemos destacar Patemam (1992), Streck (2003) e Chauí (1999). Nas palavras desta última,

em todas as obras de Rousseau, os processos educativos, tanto quanto as relações sociais, são sempre encarados do ponto de vista centralizado na noção de liberdade, entendida por ele como direito e dever ao mesmo tempo. (...) Ninguém como ele afirmou o princípio da liberdade como direito inalienável e exigência essencial da própria natureza espiritual do homem (CHAUÍ, 1999:17).

---

<sup>12</sup> Grifos do autor.

Para Rousseau, eram necessárias certas condições para um sistema participativo. Para tanto, enfocava três aspectos principais da participação: o caráter educativo, o caráter integrativo e o caráter decisional (PATEMAN, 1992; TEIXEIRA, 2001).

O *caráter decisional* parte das condições econômicas de cada indivíduo. Rousseau defendia a independência econômica e política como forma de se viver a democracia e sugeria que, se não fosse possível uma participação direta (do indivíduo), que se multiplicassem as ‘sociedades parciais’, contanto que houvesse espaço para uma participação mais igualitária.

Quanto ao *caráter integrativo*, diz respeito à sensação de pertencimento que cada cidadão isolado tem em relação a sua comunidade (PATEMAN, 1992: 41), a qual o indivíduo carrega consigo e o induz a lutar por seus ideais de justiça e de igualdade para si e para os seus concidadãos.

O *caráter educativo*, por sua vez, entendido em seu sentido amplo, significa que, quanto mais o cidadão participa, mais ele se capacita para fazê-lo. Ele precisaria, também, de, no momento da decisão, colocar-se na posição do seu próximo, visando evitar distorções e buscar cada vez mais o sentido de pertencimento ao todo.

O pensamento de Rousseau inspirou outros estudiosos da questão, especialmente no que tange à necessidade de se fomentar uma educação política. Na América Latina, por exemplo, seu pensamento teve grande influência tanto no pensamento político quanto na educação.

Outro estudioso que trata da importância da educação para a participação e que teve grande influência na contemporaneidade é Antonio Gramsci (1891-1937), cujas reflexões acerca da luta de classes, do conceito de hegemonia, dos intelectuais e da importância da cultura na formação humana muito contribuíram para a organização social e política dos pensadores e militantes brasileiros em diversas partes do mundo.

Gramsci vai nos dizer que a “supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos: como ‘domínio’ e como ‘direção intelectual e moral’” (GRAMSCI, 1977, apud SIMIONATTO, 2004:42).

O ‘domínio’, de acordo com a exposição da Simionatto (*op cit*), acontece quando um grupo dominante se impõe diante de grupos adversários ou aliados como dirigente, e para conseguir tal condição, precisa, antes, submeter os outros pela força, que se manifesta ligada a uma estrutura, cuja base se encontra no grau de desenvolvimento das forças materiais de produção e na manutenção de desigualdades sociais.

O segundo acontece pelo domínio das idéias e da cultura. Isso ocorre através dos aparelhos privados de hegemonia – a Escola, a Igreja, os jornais e os meios de comunicação de maneira geral - cuja função é a de inculcar nas classes exploradas a subordinação passiva e, conseqüentemente, a subalternidade política e cultural. Buscam-se, portanto, o consenso e a formação de uma base social na base do convencimento.

Gramsci compreende a constituição de classe à luz da dialética subalternidade/hegemonia. A passagem da classe subalterna para a classe hegemônica ocorre na relação entre estrutura e superestrutura, objetividade e subjetividade, singularidade e universalidade (SIMIONATTO, 2004:44).

Gramsci denomina o momento da passagem da estrutura à superestrutura, do corporativismo ao momento ético-político, de “catarse”, o que leva à construção de um novo bloco histórico:

Pode-se empregar o termo catarse [...] para indicar a passagem do momento meramente econômico (ou egoísta-passional) para o momento ético-político, ou seja, a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens. Isso significa também a passagem do ‘objetivo ao subjetivo’. A estrutura da força exterior que esmaga o homem, que o assimila a si, que o torna passivo, transforma-se em meio de liberdade, em instrumento para criar uma nova forma ético-política, em origem de novas iniciativas (GRAMSCI, 1977: 1244 APUD SIMIONATTO, 2004:46).

Entendemos que a catarse consiste em um processo de tomada de consciência, a passagem da 'classe em si' para o da 'classe para si'. Sua realização é um processo pedagógico, de aprendizado. Nas palavras de Simionatto (2004:49), consegue-se sair dessa subalternidade quando se assume a consciência do significado do próprio operar, da efetiva posição de classe, quando se elabora uma nova concepção de política e de Estado.

Mediando esse processo, encontram-se os intelectuais orgânicos, que ganham grande espaço nos estudos de Gramsci (2001: 15- 16). Em 'Caderno do Cárcere, ele afirma que todo grupo social que nasce no terreno originário de uma função essencial, no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, organicamente, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função. O que se busca é a construção consciente da supremacia de um pensamento transformador do *status quo*, capaz de produzir uma orientação aglutinadora capaz de afirmar os interesses das classes trabalhadoras.

Como afirmamos anteriormente, o pensamento gramsciano influenciou fortemente os intelectuais brasileiros nos anos de 1960 e também no processo da redemocratização nacional nos fins da década de 1970, com repercussão até os dias atuais. Na atualidade, vivemos uma nova fase política, em que somos frequentemente convidados a participar de espaços decisórios, muitos, inclusive, fomentados pelo governo e assegurados pela Constituição Federal. Entretanto, apesar desse aparato legal, a participação ainda acontece de forma incipiente. Nesse sentido, a participação sócio-política que se intensificou em fins do Século XX e sua afirmação no Século que se inicia requisitam novos conhecimentos e novas posturas. Para tanto, é preciso atualizar a educação para a participação. Apropriando-nos, aqui, das palavras de Streck (2003: 43), afirmamos que a educação faz parte da vida e do modo como nos organizamos em sociedade. Esse é um assunto inerente ao contrato social, que tem relação, fundamentalmente, com a busca de uma qualidade dessa vida.

As parcerias entre Estado e sociedade ganham visibilidade e constituem novos canais dessa relação. A participação, através dos conselhos gestores, como os Conselhos de direitos da criança e do adolescente, por exemplo, o Conselho da assistência, assim como os orçamentos participativos e as organizações sociais em redes marcam essa nova etapa, busca a adesão de novos sujeitos e tentam desenvolver um processo educativo, uma tomada de consciência social e política.

Esse novo modelo participativo, fomentado por processos de educação, construídos na ação coletiva, incorpora dinâmicas inéditas conquistadas pela abertura de espaços locais e ampliados de direção política na sociedade.

## **CAPÍTULO II - PROCESSOS DE REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL: A CONTRIBUIÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL PARA OS RUMOS POLÍTICOS DO PAÍS**

### **Introdução**

A história da humanidade não é linear, ela não é previsível. Ao contrário, uma característica da história é a surpresa. O que diferencia essencialmente o ser humano de outros animais é a sua capacidade de criação e recriação cultural, afinal, é ser histórico.

O interesse em tratar aqui do processo de redemocratização está associado aos imensos desafios que a sociedade brasileira vivenciou e vem vivenciando na tentativa de transformar o país numa sociedade mais justa, mais participativa. Mesmo que, do ponto de vista legal, muito se tenha avançado, no que diz respeito às conquistas da sociedade civil ainda se tem um longo caminho a percorrer.

Não restam dúvidas de que nessas três décadas o país vem buscando assegurar os direitos sociais e políticos do cidadão. Entretanto, a garantia na Carta Constitucional não implica na garantia real, estendida a todos os brasileiros.

Nas últimas décadas, com o avanço da ideologia neoliberal, criou-se a idéia de que analisar o momento político presente, sempre a partir dos fatos, seria o bastante para sua compreensão. A história nos mostra que isso não é suficiente para uma compreensão das questões políticas e sociais emergentes.

Assim, para uma reflexão acerca da Participação da sociedade civil, nos diversos momentos do país, optou-se por uma breve análise histórica, considerando que não basta analisar a conjuntura atual, quando se sabe que o homem/mulher é um ser histórico.

Neste capítulo, serão tratadas questões referentes à participação da sociedade civil no processo de redemocratização do país, entrelaçando-se o ‘político’ e o ‘social’.

## 2.1. Da organização fabril à produção da sociedade civil

O período de ditadura militar, que vigorou no Brasil de 1964 a 1980, foi um dos períodos mais tristes da nossa história, especialmente nos anos de 1968 e 1972.

O governo autoritário contava com o apoio de um empresariado ascendente e de camadas médias da sociedade. O desenvolvimento da indústria levou para os perímetros urbanos uma massa crescente da população rural, sem perspectivas no campo.

A ascensão econômica do país nos anos de 1970 tinha por base: o Estado, o capital nacional e o capital internacional. O Estado, inclusive, promovia o desenvolvimento econômico, através de empréstimos e de isenção de impostos às empresas.

Apesar de ter sido divulgado um desenvolvimento econômico na época, em torno de 10% ao ano no período de 1967-1976<sup>13</sup>, o país não conseguiu resolver seus problemas estruturais, favorecia de modo desigual os diversos setores da população.

Como afirma Nogueira (2004:18), em 1960, 50% da população brasileira mais pobre dispunha de 17% da renda nacional, caindo para 12% em 1980. Por outro lado, os 10% mais ricos da sociedade viram seus ganhos pularem de 39% para 50% da renda nacional. Tal desigualdade econômica provocou um crescimento demográfico urbano de 50%, contribuindo com um aumento dos bolsões de pobreza, crescimento de favelas aos redores das grandes cidades, altos índices de desemprego, de analfabetismo e de mortalidade infantil.

Conforme Diniz (1999), o Estado estava fechado às demandas sociais e encontrava-se preso à herança corporativa, elemento que favoreceu o distanciamento entre este e a Sociedade.

Com o esgotamento do chamado “milagre brasileiro”, a expansão adquirida no período de 68-73 não teve como se sustentar, levando a uma crise na economia do país e ao esgotamento do regime militar. De um lado, as pressões populares para a redemocratização do país; do outro, encontrava-se o governo pressionado pela

---

<sup>13</sup> Dados que posteriormente foram desmistificados por estudiosos da economia. O crescimento econômico não teria sido real, pois havia ônus do Estado.

divisão interna das forças armadas e a falsa idéia de desenvolvimento que já não se sustentava. Não foi por acaso que o governo Geisel deu os primeiros passos rumo à abertura política.

Não se tratava de benevolência do governo. A abertura se fazia necessária, também, como medida de antecipação à crise econômica prestes a eclodir, devido ao aumento brusco no preço do petróleo, provocado pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP<sup>14</sup>.

Como resposta à ditadura, surgiram, ainda na segunda metade dos anos de 1970, vários movimentos e ações populares, dentre os quais é possível identificar a presença de duas vertentes: a primeira, proveniente das organizações dos operários de fábricas, a segunda teve origem nos bairros periféricos, nas CEB's e nos mais longínquos espaços rurais.

O movimento operário se destacou especialmente em cidades onde havia concentração de grandes indústrias, como a siderúrgica, por exemplo. Esse movimento, de acordo com Paoli (1995: 31), foi a consagração dos trabalhadores enquanto sujeitos que se moviam politicamente a partir de suas próprias experiências de trabalho, de reprodução social, de conhecimento sindical e da própria política e que, pela inventividade das formas de mobilização, não seriam facilmente capturados pelas malhas institucionais de controle.

A segunda vertente, enquanto reflexo do crescimento desordenado da população urbana, acontecia nos bairros de periferia, na luta por melhores condições de moradia, transporte, saneamento, educação, creche, etc.

Esses movimentos entraram para a história como sendo “os novos movimentos sociais urbanos”, os quais muito contribuíram para o processo de redemocratização do país. Gohn (1995: 112-122), em estudo realizado sobre a história dos Movimentos e lutas populares no Brasil, aponta mais de vinte ações e mobilizações populares, no período, dentre esses, merecem destaque: movimentos feministas, movimento pela anistia, movimento sindical, movimento de professores e

---

<sup>14</sup> Carvalho (2002:174) comenta que Geisel havia sido presidente da Petrobrás e conhecia de perto a gravidade da situação. Naquele período, 80% do petróleo consumido no país era importado. Era preciso buscar novas estratégias para os tempos difíceis que estavam por vir.

outros profissionais da área da Educação e, ainda, o movimento pelos transportes coletivos, pela moradia. Nas palavras da autora,

Havia um clima de esperança, de crença na necessidade de retomada da democracia, da necessidade da participação dos indivíduos na sociedade e na política. Havia também a crença na força do povo, das camadas populares, quando organizadas, para realizarem mudanças históricas que outros grupos sociais não tinham conseguido realizar no passado (GOHN, 1995: 111).

É importante mencionar também os movimentos sociais rurais, dentre estes merece destaque os originados da Pastoral da Terra, ligados à Igreja Católica. Os camponeses participaram de diversas mobilizações em prol de seus direitos de trabalho, por qualidade de vida e de educação.

Foram esses movimentos sociais, tanto os rurais como os urbanos, que contribuíram para re-acender o fogo do desejo de uma participação política e fomentaram a retomada de uma sociedade civil viva e atuante. Descobriram que se “tinham direito a terem direitos”. A originalidade desses grupos, afirma Paoli (1995:27),

residia no fato de organizarem-se para expressar o desejo de integrar-se a uma outra esfera de poder, aquela que pertence à ordem da cidadania e dos direitos e que é regida, portanto, por aquilo que hoje, anos mais tarde, está sendo enunciado como próprio da esfera de uma sociedade civil revitalizada.

Entretanto, concordando com Marco A. Nogueira (2004:41) faltava – e de certa forma ainda falta - instâncias capazes de agregar e organizar os múltiplos interesses sociais.

Contudo, os movimentos contribuíram efetivamente para a retomada de um sistema de governo mais aberto, com características democráticas, extrapolando os limites das representações indiretas e distantes das reivindicações populares.

Não se pode esquecer, porém, que as transformações internas sofreram a influência da conjuntura internacional. A terceira revolução industrial estava em pleno auge. O mundo ocidental atravessava mudanças radicais, a globalização da economia ganhava impulso em termos industriais e econômicos. A invenção do micro-processador desencadeou os avanços tecnológicos nas áreas da automação, da robótica, da microeletrônica, contribuindo para transformações econômicas, políticas e culturais.

No decorrer desse período, houve um considerável aumento no número do eleitorado brasileiro. De acordo com dados apresentados por José M. de Carvalho (2002:167), o número de eleitores nas eleições presidenciais, em 1960, foi de 12,5 milhões de eleitores; nas eleições senatoriais de 1970, votaram 22,4 milhões; nas de 1982, 48,7 milhões; nas de 1986, 65,6 milhões, configurando um crescimento de 161%. Frente a esses dados, Carvalho questiona:

O que significava para esses milhões de cidadãos adquirir o direito político de votar ao mesmo tempo em que vários outros direitos políticos e civis lhes eram negados? (...) o que significava escolher representantes quando os órgãos de representação por excelência, os partidos e o Congresso, eram aviltados e esvaziados de seu poder, tornando-se meros instrumentos do poder executivo? Poderia, nessas circunstâncias, o ato de votar ser visto como o exercício de um direito político? (CARVALHO, J. M. 2002:167).

A presença às urnas, naquele momento, pode ser entendida como mais uma forma de protesto contra o regime vigente. Tratava-se não só de uma forma indireta de participação da sociedade, mas, também, uma forma de se contrapor aos desmandos políticos que assolavam o país.

O Partido do Movimento Democrático Brasileiro – MDB<sup>15</sup>, criado no período do governo autoritário, apresentava-se como o espaço legal de oposição viável no

---

15 Com o golpe militar, o sistema político havia sido reduzido ao bipartidarismo – a Aliança Renovadora Nacional – Arena e o Movimento Democrático Brasileiro – MDB. Na primeira, concentrava-se o grupo dos que comungavam com o sistema ditatorial do governo; o segundo partido, tido como de oposição, abrigava os mais diversos segmentos e facções políticas que se opunham ao sistema dominante.

momento. Apóia-lo significava demonstrar insatisfação contra o autoritarismo militar.

Esse partido congregava as diversas oposições ao governo. Dentre eles, podemos destacar o sindicalismo urbano, os remanescentes de outros partidos de oposição e dos setores progressistas da Igreja Católica<sup>16</sup>.

Contou-se ainda com a importante contribuição dos intelectuais que se opunham ao Regime, que buscavam, à luz de uma teoria marxista, em especial as de inspiração gramsciana, interpretar as ações políticas que evoluíam das oposições sindicais, setores pastorais, grupos de educação popular e movimentos estudantis<sup>17</sup>. É justo lembrar da contribuição de muitos dos que participaram dos movimentos políticos no período anterior à ditadura militar.

O fortalecimento de uma sociedade civil se fazia necessário para o projeto de redemocratização do país, buscava-se uma sociedade que se opusesse ao regime autoritário do governo militar.

Nós queríamos uma sociedade civil, precisávamos dela para nos defender do Estado monstruoso à nossa frente. Isso significa que, se não existisse, precisaríamos inventá-la. Se fosse pequena, precisaríamos engrandecê-la. (...) Numa palavra, nós precisávamos construir a sociedade civil porque queríamos a liberdade (WEFFORT, 1988:518 apud COSTA, S. 1997).

Essa afirmativa exprime todo o movimento dos setores populares que aspiravam por liberdade política de ação, de expressão, de poder participar dos rumos políticos de sua nação. Buscavam-se alternativas frente ao autoritarismo vigente. A reflexão teórica no âmbito acadêmico e militante tomou como base os princípios marxianos, mais precisamente, a teoria gramsciana.

---

<sup>16</sup> Destaca-se o papel da Igreja Católica, afinal, essa instituição tinha penetração em diversas áreas sociais. Dentre elas, podemos destacar a atuação da Comissão Pastoral da Terra; da Pastoral Operária; da Pastoral urbana e das Comunidades Eclesiais de Base - CEB's.

<sup>17</sup> Ver, a esse respeito, a importante obra de Eder Sader: 'Quando novos personagens entraram em cena' (1988).

A força organizativa dos grupos populares, somada à de outros atores individuais ou coletivos – membros da Igreja, intelectuais, militantes políticos, médicos sanitaristas, etc. – contribuíram para o fim do regime militar. Exemplo disso foi a grande mobilização pela “Campanha das Diretas já”. Mesmo não tendo obtido êxito em seu objetivo principal, a campanha despertou a população para seu poder de união, para sua força. A participação de outros partidos de oposição, de órgãos importantes como a OAB, ABI e a CNBB, sob a liderança do PMDB, foram significativas para aquele momento histórico.

Carvalho, J.M. (2002:188), entre outros, considera que aquela campanha pode ser considerada a maior mobilização nacional registrada na história do país até então, se medida pela quantidade de pessoas que saíram às ruas.

Apesar de não se ter conseguido as eleições diretas para presidente, a mobilização social não foi inútil. A campanha das ruas teve saldo positivo: a vitória foi dada a um candidato de oposição ao governo, Tancredo Neves, que veio a falecer antes mesmo de tomar posse, assumindo a presidência o seu vice, José Sarney.

Todavia, a mobilização popular foi um momento educativo para a população. Uma educação que veio da ação e que contou com a experiência de muitos que participaram ativamente dos movimentos de esquerda dos primeiros anos da década de 1960. Essa aprendizagem pôde ser comprovada em seguida, por ocasião da mobilização pró-constituente no período de 1987-1988 e também na luta que se travou em 1992 para o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo.

A formação política dos militantes dos fins dos anos de 1970 e da década de 1980 se tanto na prática, nas lutas e nos enfrentamentos de categorias profissionais, ou de grupos sociais urbanos pelas demandas de bens e serviços para a comunidade, como também através da formação de lideranças sindicais, na formação religiosa do leigo inserido nas CEB's. É válido destacar a presença das centrais sindicais – CUT e CGT, por exemplo. Não se pode esquecer ainda os movimentos estudantis e a participação nos partidos políticos

A militância se dava carregada de grande carga afetiva. O desejo de uma transformação social e política uniam jovens, adultos, negros, mulheres, homens de diferentes religiões e de diferentes facções políticas. Lançavam-se assim as sementes de uma nova democracia.

## 2.2. A crise do Estado e o surgimento de uma Nova República

A partir da eleição presidencial, o país passou a viver uma nova fase política, retomando o processo eleitoral pelo voto direto. A retomada do controle político do país por um civil foi, em princípio, abraçada pela população, de modo geral, que aspirava por mudanças, por garantia de melhores condições sociais e econômicas, especialmente aqueles que mais sofriam com a inflação galopante, com os juros altos e o desemprego.

Sabe-se, porém que o primeiro governo da Nova República ainda mantinha certos interesses defendidos pelos militares e, também pelo Fundo Monetário Internacional – FMI. Este último “aconselhava” aos seus devedores uma política de pagamento da dívida externa e ajustes econômicos baseados na ideologia neoliberal<sup>18</sup>.

A ideologia neoliberal, em parceria com as práticas clientelistas, longe de atenderem as expectativas de grande parcela da população, contribuiu para um agravamento da situação sócio-econômica. Apesar da mobilização popular, havia, de forma discreta, um continuísmo do regime antidemocrático.

Não obstante o crescimento das organizações e mobilizações sociais, os interesses antagônicos de classes não favoreciam uma política capaz de estabelecer sintonia com os anseios populares.

Além disso, concordando com Diniz (1998:32), o Estado foi dotado de poderes de decisão, mas lhe faltavam instrumentos para uma administração eficiente, o que caracterizava um Estado em crise.

A globalização da economia mundial contribuiu também para que o Estado perdesse, em graus variados, o crédito público, embarcando em crise fiscal e perdendo capacidade de acumulação e reserva (Cf. SOARES, 2000).

Conforme Soares (2000:13), o país enfrentava um processo de instabilidade macroeconômica e política - instabilidade da moeda, instabilidade do crescimento, instabilidade na condução das políticas públicas etc. Foram várias as tentativas para solucionar os problemas econômicos brasileiro, entretanto, esses funcionavam como

---

<sup>18</sup> As orientações neoliberais, segundo Silva (2003:68), foram acolhidas na chamada transição democrática, pelos governantes, pelos empresários, por lideranças sindicais e por intelectuais brasileiros ainda na década de 1980, o que se intensificou nos anos 1990.

panacéia, sem tocar de fato a origem dos problemas. Nesse período o país foi submetido a quatro planos de estabilização da moeda – Plano Cruzado I, Plano Cruzado II, Plano Bresser e Plano Verão. Passaram também pelo Ministério da Fazenda três ministros. Esses planos funcionaram como medidas paliativas, frente à crise que tomava conta do Estado.

O desequilíbrio econômico do país se materializava nas questões do desemprego, da fome, da pobreza absoluta, da falta de moradia, de escola, de saneamento básico e da precariedade no campo da saúde. A insatisfação que assolava o país provocou em considerável parcela da população a necessidade de buscar formas de se organizar em movimentos e associações diversas em prol de seus direitos. Gohn (1995: 123 – 4) afirma que essa fase

Corresponde a um período de intensa movimentação social, dado pelas características da conjuntura política, pelo aumento do contingente populacional do país e pela facilidade de divulgação e reprodução das ações coletivas pelos meios de comunicação de massas.(...) Os anos 80 são fundamentais para a compreensão da construção da cidadania dos pobres no Brasil, em novos parâmetros. Embora com o estatuto de cidadãos de segunda categoria, os pobres saíram do submundo e vieram à luz como cidadãos dotados de direitos.

Ressalta-se que esses movimentos contavam com a presença de diferentes setores sociais - os mais empobrecidos, os setores médios da sociedade insatisfeitos com a queda de seu poder aquisitivo, e os intelectuais de esquerda. Em verdade os mais pobres da sociedade sentem-se excluídos até do direito de reivindicar, falta-lhes a consciência de si como pessoas de direitos e sobra-lhes a falta de credibilidade em suas forças.

Já não se tratava de lutas individuais de grupos isolados, mas da construção de um projeto mais amplo de participação política, ou, como chama a atenção Dagnino (1994:104), tratava-se da emergência de uma nova noção de cidadania.

Tal mobilização ganhou fôlego por ocasião da instalação do Congresso Constituinte no ano de 1987. A sociedade civil cuidou de se mobilizar no sentido de tentar valer seus direitos, de garantir seu espaço. Essa participação se dava através da

apresentação de propostas e emendas populares, encaminhadas aos parlamentares sensíveis as causas populares.

Era a primeira vez na história brasileira que a população participava da elaboração de sua Carta Constitucional. Nas palavras de Moreira (2002:74)

Esta foi a característica mais marcante da Constituição de 1988. A sociedade civil, procurando garantir a ampliação da democracia no Brasil, tratou de organizar-se para intervir de forma efetiva nesse momento político.

Foram despendidos esforços no sentido de se inscrever os novos direitos na Carta Constitucional, no sentido de assegurar uma cidadania plena capaz de contemplar a igualdade e a diferença. De acordo com Paoli e Telles (2000:109)

A trajetória recente dos movimentos sociais esteve inteiramente implicada em um esforço de inscrever novos direitos na ordem legal e influenciar a elaboração e regulamentação da nova ordem constitucional. (...) O novo texto legal traduz uma exigência de participação na gestão da coisa pública e acena com as possibilidades da construção partilhada e negociada de uma legalidade capaz de conciliar democracia e cidadania.

Dentre as diversas lutas e movimentos daquele período, destacam-se a campanha nacional pelas eleições diretas, o movimento de mulheres, de trabalhadores rurais, a criação das centrais sindicais, o movimento negro, pela moradia, contra a carestia e o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua<sup>19</sup>.

O resultado de tais esforços da sociedade civil – através de movimentos, lobbies, atos públicos, apresentação de emendas, abaixo-assinados e tantos outros atos – no decorrer do processo constituinte assegurou alguns direitos, hoje presentes

---

<sup>19</sup> Este último, ao lado da Pastoral do Menor, teve significativa participação no período Constituinte no que se refere aos direitos das crianças e dos adolescentes, garantindo esses direitos na Carta Magna do país. Contribuição que implicou em nova forma de tratar a infância e a adolescência brasileiras.

na Carta Magna. Entretanto, também houve perdas, dentre elas, a maior foi a não aprovação do projeto de reforma agrária para o país (Cf. PAOLI, 1995:45).

Mesmo com os avanços em termos legais e de sua importância para o processo de redemocratização, as proposições constitucionais ainda não estão sendo plenamente efetivadas.

Promulgada a Constituição, outras lutas tiveram que ser travadas. Os direitos ali conquistados e registrados precisavam ser efetivados. Apesar da existência de diversos grupos, de partidos políticos e dos movimentos sociais em prol de uma cidadania ativa, ainda se fazia e se faz necessária uma participação mais incisiva. Neste sentido,

Reconhecer esse campo democrático em construção significa reconhecer que, no cenário dos dilemas atuais, a luta por direitos circunscreve um campo de conflito que é também de disputa pelos sentidos de modernidade, cidadania e democracia (PAOLI e TELLES, 2000:114).

Depois de anos a fio de uma política de dominação, em que grande parte da população esteve alijada de seus direitos básicos, a busca de legitimidade de uma cidadania plena torna-se um desafio. Grande parte da sociedade brasileira não foi educada para participar, para julgar e opinar com base em sua consciência individual e coletiva.

As leis complementares à Constituição, criadas ao longo da década de 1990, e outras, já no novo milênio, vêm buscando garantir os direitos preconizados na Constituição. Dentre as leis complementares, encontra-se o Estatuto da Criança e do Adolescente no qual se registra uma efetiva participação de setores organizados da sociedade civil na garantia dos direitos infanto-juvenis.

Contudo, a participação da sociedade civil na gestão pública ainda vem se dando mais enquanto conquista, especialmente nas áreas em que a população é menos esclarecida e mais carente sócio-economicamente<sup>20</sup>.

### **2.3. Reforma do Estado e suas implicações políticas e sociais**

A questão da Reforma do Estado brasileiro ganhou centralidade no debate político a partir dos anos de 1990, no governo de Fernando Collor de Melo, com prosseguimento no governo de Fernando Henrique Cardoso. A análise desse processo precisa levar em conta o aspecto político-institucional e os aspectos econômico e social.

A introdução da Reforma do Estado é atribuída ao governo de Fernando Collor, primeiro presidente eleito pelo voto direto na Nova República, a quem coube também a intensificação das orientações políticas neoliberais.

Collor, ao assumir o Poder, propôs-se, de forma arbitrária, a enfrentar o problema econômico do país com uma única e rápida medida: aplicou um grande confisco monetário, seguido de uma reformulação monetária e do congelamento temporário dos preços e salários. De modo arbitrário e inconseqüente, foi iniciado o processo de reforma do Estado. Sua política estava fortemente afeiada aos interesses defendidos pelo Consenso de Washington, que propunha aos países uma forte disciplina fiscal, privatização, redução dos gastos públicos, reformas (tributária, previdenciária etc.), liberalização comercial, desregulação da economia e flexibilização das relações trabalhistas, dentre outras (cf. SILVA, 2003:68). Além disso, em nome do enxugamento da máquina administrativa, o governo promoveu um processo de privatização de empresas estatais, provocando, inclusive, demissões do funcionalismo público.

Muitos dos problemas enfrentados pelo Governo Collor estavam associados à falta de uma bancada legislativa que pudesse lhe dar sustentação, o que fez com que esse se deparasse com problemas de diversas ordens, dentre os quais, a incapacidade de garantir à população suas necessidades básicas, tais como segurança pública,

---

<sup>20</sup> Como será tratado mais à frente, também foi contemplada na nova Constituição Federal a descentralização de Poderes, foram transferidas aos municípios responsabilidades antes da alçada do governo federal.

condições mínimas para a maioria da população, a deterioração da máquina estatal. Por outro lado, as reformas administrativas de inspiração neoliberal que se realizaram no Estado contribuíram para aprofundar ainda mais a crise que havia se instalado na máquina estatal, dificultando a implementação das ações estatais.

O excesso de uso do recurso das medidas provisórias – MP - inviabilizava o funcionamento do Congresso e caracterizava o autoritarismo do governo. De acordo com Diniz, nos dois primeiros governos da Nova República, foram emitidas 304 medidas provisórias e 91 reedições de medidas.

Essas MPs, tomadas sem consulta, sem transparência e fora do controle político e do escrutínio público, constituíram uma afronta à democracia, visto que não havia respeito ao legislativo.

Tais práticas, por serem inacessíveis ao controle da sociedade, provocaram a insuficiência dos mecanismos de *accountability*<sup>21</sup>, o que contribuiu para a continuidade das práticas clientelistas e corruptas, que culminaram com o *impeachment* do presidente em menos de dois anos de seu mandato presidencial (Cf. DINIZ, 1998:36).

No decorrer do processo de apuração das denúncias de corrupção no governo Collor, a mobilização nacional em prol da ‘ética na política’ foi de fundamental importância para a decisão da Câmara e do Congresso Nacional pelo *impeachment* do presidente. Mais uma vez, a população foi às ruas em passeatas e atos públicos, contando com a força jovem do movimento estudantil. Tal movimento culminou com a destituição do presidente Fernando Collor, assumindo o poder o seu vice, Itamar Franco.

Gohn (1995:125), ao analisar aquele momento histórico, aponta-o como o momento em que fora lançado o germe de uma nova cidadania, não mais na perspectiva estrutural, mas da participação política ativa nos rumos do país, que era um grito de despertar. *Retoma-se a questão dos direitos sociais tradicionais, nunca antes resolvidos no país.*

---

<sup>21</sup> Faltavam mecanismos de cobrança e de prestação de contas por parte dos que assumiram a função pública dentro do governo. Faltavam, ainda, órgãos competentes para uma fiscalização imparcial .

Mais do que despertar, foi o grito da revolta de quem viveu décadas de submissão, de esperanças frustradas, da constatação do sucateamento do Estado em nome da ‘reforma’.

O Brasil, como outros países da América Latina, atravessava um momento crítico, com a abertura ao capital internacional, o desmantelamento no serviço público, a venda das estatais às multinacionais, além de uma inflação desmedida. Tudo isso favorecia ao aumento do índice de exclusão social, de desemprego e de maior empobrecimento da população.

O Governo de Itamar (1992-1994) deu continuidade ao processo de reforma do Estado, todavia de modo mais ameno. O país passava por diversos problemas no campo econômico, afetando o equilíbrio das contas do governo<sup>22</sup>, levando, inclusive a uma sucessão de ministros. Nesse processo sucessório Fernando Henrique Cardoso – FHC - assumiu a pasta e cuidou de executar mais um plano de estabilização: o “Plano Real”, que garantiu ao mesmo a vitória nas eleições presidenciais de 1994.

Ao assumir o Poder, Cardoso deu continuidade à Reforma do Estado. O ponto principal do novo governo foi a condução da política econômica, o combate à inflação, através do Plano de Estabilização. Dentro da proposta *tucana*, a política de privatização foi fortemente implementada. O governo contava com o apoio de um grupo de intelectuais fieis à sua proposta.

Aqueles intelectuais, como menciona Fiori (2001), munidos de suas teses liberal-conservadoras, assumiram o poder dispostos a fazer valer suas idéias social-liberais, podendo pôr em prática o que julgavam ser o melhor para a ‘nação’. Nas palavras do próprio Fiori (2001:231),

FHC trouxe para o núcleo do seu governo um bloco político-intelectual (...). Um conjunto de idéias seminais que serviu como programa de pesquisa e reflexão teórica de uma geração que seguiu

---

<sup>22</sup> Conforme Soares, o Brasil viveu naquele período oito planos de estabilização monetária, quatro diferentes moedas, onze índices de cálculos inflacionários, cinco congelamentos de preços e salários, catorze políticas salariais, dezoito modificações nas regras de câmbio, cinquenta e quatro alterações nas regras de controle de preços, vinte e uma propostas de negociação da dívida externa e dezenove decretos sobre a autoridade fiscal (SOARES, 2000, p. 36).

[sua liderança] em suas andanças pela teoria da “dependência associada”.

O programa de Reforma do Estado no governo FHC teve à frente Bresser Pereira, para quem a grande tarefa política para a década de 90 era a Reforma do Estado.

Na concepção daquele ministro, as falhas ocorridas na década de 70, como o crescimento distorcido e o processo de globalização, foram as responsáveis pela redução das taxas de crescimento econômico, assim como da elevação das taxas de desemprego e da taxa de inflação em todo o mundo.<sup>23</sup>

Em seu entendimento era necessária a reconstrução do Estado. A globalização impôs uma dupla pressão sobre o Estado: de um lado, representou um desafio novo ao papel do Estado de proteger seus cidadãos. Essa proteção estava agora em risco; de outro, exigia-se que o Estado se tornasse também mais barato, mais eficiente na realização de suas tarefas para aliviar o custo das empresas nacionais, para que estas pudessem concorrer internacionalmente.

A privatização das estatais tinha como justificativa o enxugamento da máquina estatal; a terceirização de serviços antes realizados pelo próprio Estado era apresentada a população como um ‘bom negócio’, todos saíam ganhando.

A tentativa de sanar a economia se sobrepunha às necessidades sócio-econômicas de milhares de brasileiros, fomentando ainda mais a exclusão social de grande parte de sua população e, também, a uma deterioração da própria máquina estatal, tanto no tocante à venda de empresas estatais, quanto no que dizia respeito aos recursos humanos. Seus funcionários viram seus salários defasados em meio a uma inflação aviltante, além de terem que lidar com equipamentos obsoletos ou inexistentes, necessários para agilizar a burocracia estatal.

A proposta reformista não se limitava ao aspecto da regulação econômica, implicava mudanças em outras formas de gerenciar o Estado. Na concepção de Bresser Pereira, no capitalismo globalizado que estava emergindo conjuntamente com a Reforma do Estado dos anos 90, predominariam de modo combinado: o

---

<sup>23</sup> Ver a esse respeito Pereira, 1998:56.

controle hierárquico gerencial, a democracia representativa, a democracia direta ou controle social direto e o mercado.

A forma como o governo conduziu o processo da Reforma do Estado conteve, muitas vezes, o próprio Parlamento e fez uso indiscriminado e abusivo das Medidas Provisórias, travancou a atuação regular do parlamento e, em muitos momentos, sequer os consultava.

É sabido que a Medida Provisória é um instrumento assegurado pela Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 62, como instrumento adequado a situações de emergência. Seu uso, porém, tornou-se rotineiro para os governos da Nova República. No período de 1988-1994 foram editadas 812 medidas provisórias. Somente o Plano Real lançou aproximadamente 70% do total dessas medidas nos anos 90, dois terços de toda a emissão de MP desde a criação desse mecanismo, em 1988.

Tratava-se da política do fato consumado. O governo, ao antecipar-se ao legislativo, não punha em prática o *accountability*, provocando assim uma descrença quanto à prática da democracia.

#### **2.4. Descentralização, Municipalização e Participação**

A luta pela redemocratização do país levou considerável parte da sociedade brasileira a um amadurecimento político. Isso se fez notar no decorrer do processo constituinte, no momento do *impeachment* do presidente Collor, nos processos eleitorais que se sucederam a partir dos anos 1970, nas diversas formas de organizações sociais que surgiram e se multiplicaram a partir da segunda metade daquela década. É possível afirmar que, a partir de então, surgiu uma nova forma de cidadania, preocupada não só com as necessidades imediatas e estruturais, mas também com a ética na política, com o direito de uma participação plena nos espaços políticos instituídos.

O cidadão atual tem mais informação e consciência de seus direitos, mas almeja também, como afirma Dagnino (1994:108-109),

novas formas de sociabilidade, um desenho mais igualitário das relações sociais em todos os seus níveis, e não apenas a incorporação ao sistema político no seu sentido estrito.

Uma participação política indireta não mais contenta a maioria dos brasileiros. Amplia-se o número de cidadãos que almejam formas de participação direta<sup>24</sup>.

É válido lembrar que a referida abertura política não objetivava apenas atender aos anseios da população. Tal projeto objetivava/objetiva a redução do Estado para atender às ‘sugestões’ do FMI, do Banco Mundial e de outras instituições. A sociedade civil – os grupos organizados, as empresas, as diversas associações – nessa nova proposta passa a desempenhar um papel de colaboradora do governo.

Concordando com Nogueira (2004), o discurso reformista do governo pretendia passar a idéia de uma reforma eminentemente técnica e progressista, sem interesses particularistas e partidários, voltada exclusivamente para o ‘bem comum’. Sua efetivação estava pautada em quatro idéias intrínsecas ao discurso democrático, em geral, e ao radicalismo democrático, em particular: *descentralização, participação, cidadania e sociedade civil*.

No tocante à descentralização, a Constituição Federal de 1988, dentre outras novidades, apresenta em seu texto a independência dos três poderes:

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos... (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 18).

A descentralização levou estados e municípios a partilharem responsabilidades que antes estavam centralizadas no governo federal. Esse processo

---

<sup>24</sup> Não se pode esquecer, porém, que existe uma grande massa da população que ainda não despertou para a condição de subcidadania a que está submetida.

firmou-se lentamente e de forma combinada. Ou seja, decisões importantes continuam sendo planejadas pelo Governo Federal, mas os estados e municípios são convocados para novas responsabilidades, em nome da ‘descentralização’ e da ‘municipalização’.

A discussão acerca da municipalização envolve não só questões relacionadas à administração, à economia, mas também às propostas de participação da sociedade civil nas políticas públicas sociais. Uma participação mais efetiva dos municípios enfrenta sérios desafios, dentre esses, o fato de o Estado brasileiro ser composto por 27 estados e mais de 5.500 municípios.

Em realidade, a prática da municipalização e a participação nesses espaços geram muitas discussões. Os resultados, em princípio almejados, esbarram em práticas políticas tradicionais com traços da oligarquia rural e, também, na fragilidade da organização e mobilização de setores da sociedade civil. A distância espacial entre esses municípios e os grandes centros urbanos também constitui outra dificuldade. Soares (2000:83) denomina esse processo de *descentralização destrutiva* e afirma que são:

Baixos os argumentos de que o cidadão vive no “município” e de que o controle e a participação social se realizariam plenamente se os serviços fossem geridos pelo “poder local”. A descentralização de programas sociais tem provocado um enorme reforço do “caciquismo” ou do “coronelismo” local, expressões que no Brasil significam o reforço de esquemas tradicionais de poder das elites locais (SOARES, 2000:83).

Esse tipo de manobra política é facilmente encontrado na região nordeste, em especial na Paraíba, onde se encontra um elevado número de municípios considerados pelo IBGE como sendo de pequeno porte I e II.

A descentralização política implicou também em descentralização fiscal, conferindo a cada nível de poder ampla autonomia para legislar, arrecadar tributos próprios, orçar e administrar, distender e fiscalizar seus recursos. Entretanto, ainda são poucos os municípios que apresentam condições necessárias para assumir esse

papel inovador de forma eficiente e eficaz, com base na participação social e na democratização da gestão das políticas públicas.

Devido à inexistência de um projeto político definido, esse processo de descentralização assume uma feição desorganizada e fragmentada. O que se observa são iniciativas setoriais com lógicas específicas, que favorecem interesses particularizados e cujos resultados são muito diferenciados (JACOBI, 2002:47).

É importante destacar que a implantação, no âmbito local, das políticas sociais segue os determinantes impostos pelas políticas que se desenvolviam no plano nacional. Dentre esses determinantes, encontra-se a obrigatoriedade do controle social em algumas ações através de instâncias participativas. Exemplo disso são os conselhos de políticas públicas.

É freqüente a participação social na gestão municipal enfrentar, entre outros obstáculos, a ausência de disponibilidade do poder político local em partilhar a gestão municipal com a sociedade civil. Um outro obstáculo é a falta de experiência e capacidade organizativa da própria sociedade, no que se refere à organização e participação em instâncias governativas.

A própria Constituição Federal, especialmente no que trata o artigo 204, garante a descentralização e a participação:

Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência (CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ART. 204, I);

Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis 25 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ART. 204, II).

---

<sup>25</sup> O artigo 227, § 7º, e a Lei 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA são o desdobramento desses incisos.

A esse respeito, Moreira (2002: 92) coloca que os dispositivos constitucionais garantem a inclusão na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS - da proposta de descentralização e participação da sociedade na gestão das políticas de assistência. Isso resultou na institucionalização dos conselhos, enquanto órgãos gestores e formuladores de políticas públicas.

Esses espaços vêm sendo ocupados por representações de organizações não-governamentais representações das diversas religiões e sindicatos voltados para o apoio ou prestação de serviços em causas sociais e políticas específicas. Contudo, concordando com Nogueira (2004:58), a partir de 1990,

Os movimentos sociais irão se dirigir, então, muito mais para a **gestão** de políticas do que para a **oposição** política. Não só os movimentos sociais, mas a própria literatura que de algum modo os acompanhava<sup>26</sup>.

De acordo com o mencionado autor, os movimentos sociais assumiram uma postura pragmática em substituição a um posicionamento mais combativo e de emancipação. Os discursos se tornaram muito mais ‘técnicos’ e ‘operacionais’, direcionados para a busca de espaços alternativos nos quais fosse possível modificar os termos da regulação estatal e promover um encontro (uma parceria) entre o Estado e a sociedade civil.

Essa parceria levou a um redução do processo mobilizador retomado pela sociedade civil ainda nos fins da década de 1970. Veio a somar a esse direcionamento político o alto nível de dificuldade de envolver parcelas da sociedade, que se encontravam alijadas dos direitos fundamentais de cidadania. O alto grau de analfabetismo no país e um alto percentual de pobreza e miséria se constituem grandes obstáculos para uma participação efetiva.

Além disso, concordando com O’Donell (1993), o Brasil, apesar de viver uma democracia representativa, apresenta fortes traços de uma democracia delegativa.

---

<sup>26</sup> Grifos do autor.

A própria cultura política do país leva a essa direção. As camadas mais pobres da sociedade, com pouca ou nenhuma organização, buscam um ‘salvador’, um governo que, por si só, rompa com o sistema de exploração e miséria de milhões de brasileiros.

Num quadro de grande desigualdade social e econômica, a participação ativa de uma sociedade civil em espaços governativos é frágil. Sabe-se também que o tipo de poder político que perdurou por mais de um século no país produziu governantes autoritários e governos isolados. Na prática cotidiana há dificuldades daqueles que se encontram no poder político de assumirem uma postura de co-responsabilidade, de co-participação, exemplo disto são os constantes embates entre governantes e os conselhos gestores, especialmente em municípios de pequeno e médio porte.

Mesmo tendo aumentado quantitativamente o número de participação da sociedade civil nos espaços públicos instituídos, o mesmo não se pode dizer em relação à consolidação dos direitos adquiridos e, mesmo, da ocupação desses espaços. A forma de se exercitar a cidadania na atualidade exige uma retaguarda da sociedade civil capaz de dar sustentação a seus representantes.

A descentralização do governo, a municipalização e a participação da sociedade civil através de conselhos gestores são experiências recentes. E, como em todas as novas experiências, há tropeços, retrocessos e avanços. Todavia, precisaria haver um investimento no sentido de formar o cidadão brasileiro para uma participação efetiva.

São inegáveis, porém, os novos conhecimentos adquiridos, as mudanças culturais que podem chegar aos municípios mais distantes do país, quando as organizações da sociedade são desafiadas a partilhar responsabilidades com os representantes do poder local. Todo empenho tem de ser feito para ampliar a responsabilidade dos conselhos gestores e a valorização da participação permanente da sociedade civil nas decisões políticas. Entretanto, a criação de uma nova cultura política exige um investimento maior na formação política do cidadão para uma participação efetiva.

## CAPÍTULO III - OS CONSELHOS COMO EXPERIÊNCIAS MARCANTES DE EXPRESSÃO E ORGANIZAÇÃO POPULAR

### Introdução

A história das sociedades é marcada por experiências de laços e rupturas as mais diversas. Os momentos de conflitos quase sempre são marcados por enfrentamentos e desordens entre setores dominantes e dominados, chegando, em alguns momentos, a ruptura com a ordem instituída.

É possível observar uma correlação entre o aparecimento de experiências de gestão mais aberta a participação popular com os períodos que incidiram mudanças de diversas ordens na sociedade. Dentre as diversas experiências, destacam-se: a Comuna de Paris (1871), os Conselhos de Fábrica italianos (1906), os *Soviets russos* (1905 e 1917) e os Conselhos Operários alemães (1918)<sup>27</sup>.

Esses conselhos marcaram pela organização e ousadia da massa trabalhadora da época. Como o próprio Marx (1975:200) afirmara, antes se falava teoricamente de uma sociedade comunista. A partir da Comuna de Paris, podia-se falar de uma experiência concreta. A experiência vivida pelo proletariado francês, mesmo em um curto espaço de tempo, foi um ato que gerou grande aprendizagem para a classe trabalhadora de diversos países. Era a primeira tentativa de um governo da classe operária, *da classe produtora, contra a classe apropriadora*. Era a forma de se emancipar o trabalho e a economia.

Esse tipo de experiência política era valorizado por Gramsci, que entendia como algo de grande valor educativo. Em sua concepção, a transformação da massa operária se dava por um processo constante de educação no interior das fábricas, o que tornava possível uma transformação na 'psicologia operária'. Nesse sentido, afirmara: A ação do Conselho implica efetivamente o início da construção da hegemonia proletária, processo que se inicia antes da conquista do poder do Estado (GRAMSCI, 1919:236 apud DIAS, 2000:181).

---

<sup>27</sup> Sobre esses conselhos, Gohn (1989; 2001: 65-70) apresenta um resgate histórico dessa e de outras experiências de conselhos.

A construção dessa hegemonia tinha como princípio a elaboração da própria consciência coletiva que se formava no decorrer da prática cotidiana, onde os intelectuais orgânicos desempenhavam importante papel.

Essas experiências conselhistas mesmo com suas curtas durações, muito contribuíram para disseminar idéias de que são possíveis formas de participação de gestão. Uma lição de investimento explícita na força organizativa dos trabalhadores.

No que se refere à realidade brasileira, podemos citar a comunidade de Canudos, os conselhos populares da década de 1970, e os conselhos gestores atuais, sobre os quais se busca refletir no capítulo que se inicia.

Primeiro, far-se-á uma breve apresentação de algumas experiências de gestão colegiada que entraram para a história. Em seguida, de forma sucinta, as experiências conselheiristas que vêm se dando na atualidade brasileira, com especial enfoque para os conselhos relacionados aos direitos da criança e do adolescente e seus aspectos estruturais e organizativos, sem esquecer, porém, de experiências outras acontecidas em diferentes contextos.

### **3.1. Conselhos no Brasil: algumas experiências relevantes**

A população brasileira sempre demonstrou interesse em participar dos rumos políticos do país. Esse desejo se ampliou a partir da segunda metade do Século XX, quando os processos de urbanização e industrialização do país passaram a exigir do Estado maiores demandas por serviços, o que contribuiu para o surgimento de diversas formas organizativas populares para reivindicarem seus direitos.

Todavia, antes de adentrar a questão dos conselhos, no Brasil dos séculos XX e XXI, é importante relatar uma experiência com marcas de gestão participativa, que se deu ainda no século XIX no Nordeste brasileiro. Trata-se da experiência do Arraial de Canudos. Da experimentação de um projeto coletivo de sociedade que, durante duas décadas, conseguiu esboçar-se, através dos mutirões, da construção de obras beneficentes, baseadas na força da fé de uma gente nordestina considerada de 'pouco saber'.

### **3.1.1. A Comunidade de Belo Monte - um reconhecimento tardio**

A sociedade organizada pelos seguidores de Antônio Maciel (Antônio Conselheiro), no Belo Monte, pode ser tomada como uma experiência de organização coletiva, que se diferencia das demais experiências de organização e movimentação popular vividas no Brasil e chegou a existir quase um quarto de século.

O estudo realizado por Paulo E. Martins (2001) acerca da estratégia organizacional de Canudos permite-nos incluí-la entre as experiências de gestão participativa.

De acordo com pesquisas bibliográficas realizadas pelo mencionado autor, o Arraial fundado em 1893 chegou a ter uma população em torno de 24 mil pessoas e mais de 5.200 casas de taipa - pau-a-pique - cobertas com telhas (Cf. MARTINS 2001:73).

De acordo com os relatos históricos, Antônio Conselheiro, antes de fixar-se em Belo Monte, peregrinou durante 20 anos pelo sertão nordestino, atraiu seguidores com a força do catolicismo popular e com a disposição para a construção de obras beneficentes.

Os documentos a esse respeito indicam interpretações divergentes. Alguns consideram seu idealizador e organizador Antônio Conselheiro como um louco, um fanático; outros o consideram um idealizador de uma nova sociedade para a região do sertão nordestino.

Essa segunda compreensão vem ganhando espaço nas últimas décadas. Vem sendo resgatada uma imagem diferenciada do movimento conselheirista. Os mais recentes estudos incluem, entre outros, os de Nogueira, A. (1978), Hoornaert (1997) e Martins, P. E. (2001).

Essa nova compreensão concebe o sertanejo como um sujeito produtor de uma cultura autônoma, capaz de buscar um sentido próprio para a sua existência, capacidade esta que nasce de sua força, de sua resistência à exploração econômica que durante mais de século lhe faz vítima (Cf. HOORNAERT: 1997:87).

Na análise realizada por Paulo E. Martins (2001), aquele grupo tinha um projeto coletivo e organizacional de sociedade, com características próprias. A comunidade dos 'conselheiristas', unida, em princípio, em torno do catolicismo

tradicional, também se encontrava unida pelo trabalho, pela moradia, pela alimentação e pela defesa de certo projeto de vivência cristã.

Belo Monte, localizada numa região de terra fértil, às margens do rio Vaza Barris, em Canudos, Bahia, com boas condições de plantio e favorável à caprinocultura, oferecia condições de trabalho e de vida para as famílias que aderiram àquele projeto de vida e de experiência religiosa, o que resultou em uma gestão participativa e, até certo ponto, igualitária nos moldes sertanejos.

O projeto religioso-cristão para a construção de uma fraternidade tinha como característica a necessidade de fortalecimento de laços de partilha, de união. Conseqüentemente, a concepção de trabalho tinha como base a participação, o trabalho conjunto e solidário. As decisões também se dando de forma participativa. Ou, como coloca Martins, P.E. (2001:97) *Canudos foi um grande mutirão, e Antônio Conselheiro, seu organizador e gestor.*

Antonio Conselheiro, conhecedor que era da região nordeste da Bahia, juntamente com seu grupo, se estabeleceu às margens do rio Vaza-barris, trabalhando na cultura do milho, feijão, da mandioca, da fava, da batata, melancia, jerimum, melão e de legumes. A comunidade investia ainda na economia a caprinocultura e os curtumes que lá foram instalados<sup>28</sup> (cf. Nogueira, A. 1978:203).

As mulheres tinham como ocupação a fabricação de tecidos para roupas, redes, a partir da matéria-prima quase sempre extraída da caatinga. Havia, ainda, entre aquela gente, ferreiros, marceneiros e bons construtores (cf. Nogueira, A. 1978:202).

Os relatos e os diversos estudos daqueles que comungam com a visão de Canudos, enquanto uma experiência societária, e não de um ato tresloucado, colocam:

Eles [os conselheiristas] trabalhavam em conjunto. Ninguém tinha nada. Todo mundo fazia roça, todo mundo trabalhava. Colheu...Colheu. Toma o seu... toma o seu. Ninguém ficava com menos ou com mais (MORIZ, 1987 apud MARTINS, 2001:97).

---

<sup>28</sup> Relatos históricos apontam a atividade do curtume como a principal fonte de renda daquele povoado, gerando empregos desde a criação do animal até o seu comércio na cidade de Juazeiro. De lá, o couro era transportado para Salvador e para outros países.

Vamos trabalhar e se unir. Aqui todos são iguais. Eu [Antônio Conselheiro] sou igual a vocês (Dona Zefinha, 1916 apud MARTINS, 2001:97).

Eles diziam que as barrancas iam virar cusuz e o rio ia virar leite (Sr. Pedro, Uauá, 1988).<sup>29</sup>

A literatura que trata do assunto também argumenta que aquele grupo dispunha de uma organização material e espiritual com base no respeito e na coletividade:

Primeiramente conta com a sua gente. Povo ordeiro, trabalhador, numeroso. Famílias e não indivíduos. E com auxiliares inteligentes, decididos e experientes (BENICIO, apud NOGUEIRA, 1978:198).

Nesse vasto recinto de sertanejos ignorantes e rudes não havia uma só casa de mulher pública. (...) Havia ali escola 'pública' e tal ou qual policiamento. Os delitos correccionais Antônio Conselheiro os punia lá a seu modo. Os crimes graves ele os entregava às autoridades da comarca (ZAMA, 1899: 22-24 apud NOGUEIRA, A.1978: 11).

O cerco àquela gente só veio a se acirrar quando o grupo deixou de ser peregrino e se fixou em Canudos. Isso por volta de 1893, mais de vinte anos depois de longas peregrinações de Conselheiro e de seus seguidores pelo sertão nordestino. Os fazendeiros da região estavam inconformados porque com a instalação do Arraial, passou a ocorrer escassez de mão-de-obra barata.

O povoado de Belo Monte, no período que se estendeu do mês de Junho de 1893 ao mês de Outubro de 1897, sofreu invasões militares, no intento de sua destruição. Destaca-se que os combates coincidem com o período denominado por Martins de maturidade do grupo.

Esse é o momento de maturidade do projeto comunitário e de início da morte da inovadora experiência social sertaneja. É quando

---

<sup>29</sup> Expressão utópica presente no imaginário popular acerca de Canudos como espaço de fartura para os que quase nada possuíam.

sua estrutura organizacional assume sua configuração mais complexa, apresentando os primeiros sinais de uma embrionária institucionalização, logo abortada (MARTINS, P.E. 2001: 104).

Conforme o mencionado autor, mesmo que se tenham poucas notícias sobre o cotidiano do arraial, assim como de sua organização política, os depoimentos de descendentes daquela gente ou fragmentos de notícias jornalísticas da época indicam que houve uma gestão colegiada naquela comunidade:

[Antônio Conselheiro] reunia as pessoas para decidir sobre a vida do arraial<sup>30</sup>.

Conselheiro combinava tudo com o seu grupo e partia para a ação<sup>31</sup>.

Canudos foi o grande momento da história nordestina do final do século XIX e significou a negação radical de uma sociedade marcada pelo racionalismo cientificista, pelo mandonismo e pela lógica do capital, acabando por se transformar em uma das maiores referências da história do Brasil (VILLA, 1995:244-245 apud MARTINS, P. E. 2001:108).

A existência dessa coletividade pode ser compreendida através de vários elementos. Dentre eles, destacam-se: a inspiração de vida dos primeiros cristãos, a tradição nordestina e sertaneja do trabalho em mutirão, a própria necessidade de sobrevivência do grupo e o anseio por uma existência livre da exploração dos patrões.

Além disso, é preciso considerar que seu líder, antes de se tornar peregrino, foi comerciante, professor e advogado e, provavelmente, teve acesso à literatura com informações do que acontecia em outras partes do mundo.

A vida comunitária de um grupo de tamanha proporção exigia certa organização<sup>32</sup>. De acordo com Martins (2001:104; 257), essa comunidade, no

---

<sup>30</sup> Depoimento colhido por Martins (2001:106)

<sup>31</sup> Idem

<sup>32</sup> É válido lembrar que, segundo as estimativas do Exército brasileiro, aceitas por Euclides, havia, no arraial, mais de 24 mil pessoas, distribuídas em 5.200 casas.

período que durou de 1893-1897, na fase denominada de **religioso-administrativo-militar**, apresentava, provavelmente, o seguinte modelo de organização:

- **Nível estratégico institucional:** encontrava-se o *Líder comunitário* Antônio Conselheiro, “os doze apóstolos” (*companhia do Bom Jesus*) - composto pelos *beatos e jagunços* mais próximos de Antônio Conselheiro;
- **Nível tático-gerencial:** encontravam-se a *administração da urbe e a segurança e defesa do arraial*;
- **Nível operacional,** encontravam-se os fiéis, as famílias camponesas, os artesãos e os combatentes<sup>33</sup>.

Aquele pesquisador, inclusive, levanta a hipótese de que a organização do governo de Belo Monte tinha um projeto administrativo definido.

A explicação apresentada na época por Euclides da Cunha (1991:137-138), que tratava da existência de dois diferentes estágios civilizatórios<sup>34</sup>, e da formação daquela comunidade estava associada à figura de Antônio Maciel (O Conselheiro), caracterizando-o como um louco, um líder fanático, um maníaco, capaz de manipular centenas de adeptos, deixava a desejar.

A questão não era falta de civilidade, no sentido de que aquela gente era ignorante ou pouco esclarecida. O que levava – e leva ainda nos dias atuais - ao estágio de pouco desenvolvimento do sertão estava associado à concentração de renda e bens por uma minoria e à falta de vontade política de seus governantes no sentido de programar políticas que garantissem os direitos de cidadania.

Se for verdadeira a expressão de que a Comunidade de Belo Monte dependia apenas do trabalho de um fanático religioso, como muitas análises tentaram passar, como aquela comunidade se manteve e se desenvolveu por quase vinte e cinco anos? Por que o governo da República, que enfrentava problemas diversos na área econômica e social, se empenhou em aniquilar Canudos?

---

<sup>33</sup> Grifos meus.

<sup>34</sup> *Vivendo quatrocentos anos no litoral vastíssimo, em que pelejam reflexos da vida civilizada (...). Ascendemos, de chofre, arrebatados na caudal dos ideais modernos, deixando na penumbra secular em que jazem, (SIC) no âmago do país, um terço da nossa gente.*

Como destaca o Historiador Boris Fausto (1999:158), para o pensamento dominante da época, a destruição de Canudos era expressão da luta da civilização contra a barbárie. Isto porque houve uma incapacidade política de entender aquela organização popular.

A aceitação de uma gestão participativa no Arraial de Canudos há mais de um século não é das tarefas mais fáceis, ela se diferencia das demais experiências de gestão popular, com características urbanas e tendo como protagonista o proletariado industrial urbano. No caso da comunidade de Canudos, o palco foi a aridez do solo nordestino e seus protagonistas os homens e mulheres pobres pouco escolarizados e analfabetos, a inspiração política provinha do cristianismo e do catolicismo popular. Nas palavras de Paulo Martins (2001:74):

(...) forçoso é reconhecer que o povoado governado pelo Bom Jesus Conselheiro foi palco de um notável caso de liderança de massa e de um bem-sucedido modelo de organização social e econômica capaz de prover a subsistência de tamanha população na região mais pobre do semi-árido baiano. Ou, alternativamente, teríamos que admitir a hipótese absurda de que Canudos foi um gigantesco campo de concentração onde seus prisioneiros lutaram até à morte para não abandoná-lo.

### **3.2. Outras experiências - conflitos e desafios na prática conselhistas**

De acordo com Sales (2004), oficialmente, o reconhecimento de espaços de decisão colegiada no Brasil só vem a se dar no século XX, o Conselho Superior de Educação em 1911.

Aquele órgão teve sua atuação associada aos diversos momentos políticos vividos pelo país. Entretanto, como destaca o mesmo autor, eram formados por membros nomeados pelo próprio governo, por pessoas que despontavam no campo da intelectualidade e que comungavam com o pensamento político dirigente.

Na perspectiva de conselhos comunitários e populares no país, a história registra sua presença a partir da década de 1970, em pleno regime militar. Destacou-

se, naquele período, a criação dos conselhos de saúde, embriões dos conselhos de saúde da atualidade.

Um outro acontecimento importante nessa direção é citado por Gohn (1989) diz que no ano de 1975, na cidade de São Paulo, realizou-se um encontro de entidades em busca de novos rumos para a cidade e para o país, tendo como resultado um documento intitulado *Carta de São Paulo*, o qual propunha a criação de um quarto poder para o país, composto por representantes das organizações populares e com competência de interferir na política municipal.

O período que se segue a 1975 foi de significativa organização e mobilização popular. Como mencionado em capítulo anterior, diversas organizações populares foram difundidas por todo o país, com significativa participação no movimento constituinte. Essa mobilização contribuiu para garantir no Texto Constitucional de 1988 a participação popular na política social brasileira<sup>35</sup>.

A Constituição Federal de 1988 assegurou o princípio da participação direta e da descentralização do poder político, abrindo espaço para o advento de variados tipos de conselhos na década de 1990. Desde então, esses órgãos vêm fazendo parte do cenário político brasileiro. Carvalho (1998:23) afirma que são

Expressões institucionais de um processo mais amplo de reordenamento das relações Estado-sociedade, impulsionado por forças e fatores tanto endógenos quanto exógenos ao aparelho de Estado.

Tatagiba (2002:49-50), em pesquisa intitulada *os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil*, apresenta com base na classificação proposta pelo IBAM, pelo IPEA e Comunidade Solidária, a seguinte classificação: os *Conselhos de Programas*, *Os Conselhos de Políticas Públicas* e os *Conselhos Temáticos*.

- **Conselhos de Programas:** em geral, estão vinculados a programas governamentais concretos e associados a ações emergenciais bem delimitadas

---

<sup>35</sup> Artigo 1º, Parágrafo Único; no artigo 194 Parágrafo Único, Inciso VII; Artigo 204, Inciso II.

em sua finalidade e sua clientela. Exemplo: Conselho da Merenda Escolar, e Conselho da Habitação.

- **Conselhos de Políticas Públicas:** são conhecidos também como *Conselhos Setoriais* ou, ainda, *conselhos gestores*. São definidos por leis federais. “*Ligados às políticas públicas mais estruturadas. (...) Dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos*”. Neles estão incluídos os Conselhos de Saúde, de Assistência, de Educação, de Direitos da criança e do Adolescente.
- **Conselhos Temáticos:** estes não dispõem de vínculos com a legislação nacional, existem em âmbito municipal por iniciativa local ou por estímulo estadual. Conforme Teixeira (2002:101-102), esses órgãos envolvem não só as políticas públicas, ou ações governamentais, mas também temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade. Aqui se incluem os conselhos municipais de Direitos da Mulher, de Cultura, de Esportes, de Transportes, etc.

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e, de modo especial, os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente vêm se destacando no cenário político brasileiro. Esses órgãos têm funções deliberativas, de controle e fiscalização das políticas públicas nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal - são espaços de exercício de aprendizagem de uma cidadania ativa.

A manifestação desses órgãos, nos moldes atuais, se deu a partir dos anos 90 por todo o país. São órgãos públicos, legais e indispensáveis, inclusive, para o repasse de recursos federais para os Estados e Municípios.

Esses órgãos têm função deliberativa de formulação e controle das políticas públicas sociais e vêm favorecendo a exequibilidade dessas políticas. São legalmente paritários, ou seja, governo e sociedade civil organizada<sup>36</sup>.

Os Conselhos da Saúde, da Educação, da Criança e do Adolescente e os da Assistência, dentre outros, vêm aumentando numericamente nas esferas federal, estadual e municipal.

---

<sup>36</sup> Por sociedade civil organizada se entendem as diversas representações de instituições públicas da sociedade civil, sejam elas instituições de caráter religioso, associações profissionais, de moradores, sindicatos, ou organizações não-governamentais.

Entretanto, a multiplicação desses espaços não implica em uma participação ativa da sociedade civil, ou mesmo de conselhos atuantes. Em muitos municípios, especialmente aqueles de pequeno porte, com pouco desenvolvimento econômico, constata-se a existência de conselhos criados por decreto de governantes locais, sem autonomia, frágeis e dependentes do poder local, alguns, inclusive, funcionam precariamente, alguns desprovidos até, de um espaço físico para abrigar seus instrumentos de trabalho e para suas reuniões; faltam-lhes condições materiais e humanas para se estruturar e funcionar. Outros, apesar de existirem legalmente, inexistem na prática. Essa situação foi captada e registrada pelo Fórum DCA-PB no ano de 2004.

Não dispõe de veículos: 54,3%; ausência de linhas telefônicas: 58,7%; ausência de mesas: 43,5%; ausência de cadeiras: 39,1%; inexistência de computadores: 58,7%; não têm acesso a Internet: 73,9%; dificuldades em dispor de material de expediente: 26,1% (cf. FORUM DCA-PB, 2004: 50-51).

Aquele mesmo documento constatou ainda a ausência de equipes técnicas em 67,4% dos conselhos pesquisados.

Esse quadro não se apresenta exclusivamente na Paraíba, outros relatórios de pesquisas nessa área também constataam precariedades em outras regiões do país, o que vem a indicar que muito ainda se tem por fazer no tocante a uma gestão democrática. Não basta estar registrado nas leis federal, estaduais e municipais, a conquista desses espaços envolve uma nova concepção de política, de participação, envolve novos enfrentamentos e a criação de novos hábitos políticos.

Contudo, em termos numéricos, esses conselhos vêm cada vez mais se multiplicando por todo o país. Existiam, até o ano de 1998, segundo Carvalho (1998:26),

*nos 5000 municípios, mais conselheiros que vereadores, o que nos dá uma dimensão dessa forma de participação popular muito mais acessível aos agentes dos movimentos sociais do que a tradicional representação parlamentar.*

É difícil apresentar com precisão o número dos conselhos existentes na atualidade. Sabe-se, porém, que tem havido desenvolvimento nesses números. Contudo, é preciso estar atento à dicotomia quantidade-qualidade. Não basta o crescimento numérico se não são oferecidas condições de funcionamento.

Não se põe em dúvida a importância de tais órgãos e seu papel na atual conjuntura do país. Seu poder de atuação, no entanto, envolve fatores diversos, tais como projeto político do governo para a área social, relação Estado-sociedade, grau de autonomia da sociedade civil e sua capacidade organizativa e de pressão.

A relação Estado-sociedade continua sendo um desafio. O Estado como expressão da articulação entre sociedade civil e a sociedade política, ou seja, a noção de *estado ampliado*, em Gramsci. A relação entre essas duas esferas não se dá com tranquilidade, é campo de embates e disputas de interesses, leva consigo a disputa pela hegemonia política.

Apesar da legitimidade dos conselhos enquanto órgãos paritários, os interesses podem ser divergentes. O caráter deliberativo nem sempre implica em poder real de deliberação, ainda depende das forças políticas e econômicas presentes na composição de governo.

Em regra, a radicalização da partilha de poder, objetivo de uma gestão democrática, envolve necessariamente conferir aos cidadãos que participam o real direito de decisão, e não apenas consulta (DANIEL, 1994:30).

Na prática, os mecanismos de que os conselhos dispõem para a efetivação de suas decisões ainda são frágeis, isto porque somos herdeiros de uma cultura política marcada pela submissão, pela delegação de poderes, pela descrença em torno do poder de discernimento e decisão de uma grande parcela da população que sempre esteve alijada dos processos decisórios do país, em que a cidadania estava reservada a uns poucos.

A passagem de uma posição de passividade, ou mesmo centrada em denúncias, para uma posição de proponente, de controle e avaliação, ainda é uma aprendizagem.

Dentre os problemas enfrentados por esses conselhos destacam-se a capacidade técnico-administrativa necessária ao funcionamento e também o excesso de atividades sob sua responsabilidade. Segundo E. Teixeira (2000: 102), cabem aos conselhos:

Definição de planos de trabalho e cronogramas de reunião; produção de diagnósticos e de mecanismos legais do setor; cadastramento de entidades governamentais e não-governamentais; discussão e análise de leis orçamentárias e elaboração de proposições; acompanhamento de ações governamentais através não apenas de relatórios como também de visitas de campo e entrevistas com os dirigentes e usuários dos serviços.

Essas atividades vêm requerer uma infra-estrutura apropriada – espaço físico adequado, mobília, telefone, computadores, fax, material de expediente, etc. - e, também, apoio do governo local, no sentido de implementar as decisões e medidas desses órgãos, de favorecer a execução de suas deliberações dando condições físicas, materiais e técnicas. Entretanto, não se tem garantia desse aparato material e institucional no cotidiano do conselho e do conselheiro.

No que tange a representação da sociedade civil nesses espaços, as dificuldades são de várias ordens: a primeira é a ‘quebra’ do princípio da paridade, que também é um problema presente. Não se pode ver esse princípio apenas enquanto uma divisão numérica de conselheiros. A ruptura deste princípio envolve questões e decisões políticas. Nesses casos, o conselho pode ser uma farsa, um engodo à população, um desrespeito ao direito de cidadania duramente conquistado.

Segundo Tatagiba (2002:71), em muitos casos a paridade *numérica legal* não corresponde à paridade *numérica real*. Isto se deve a formação de alguns desses conselhos terem sido criados de modo vertical, ou seja, os membros da sociedade civil sofreram influências de membros do governo. Essa influencia, por sua vez contribui para a dependência política e, conseqüentemente, a quebra de paridade. Fato que tanto foi identificado na pesquisa realizada pelo Fórum DCA (2004), como na pesquisa de campo para este trabalho, como será tratado nos capítulos seguintes deste trabalho.

O segundo agravante vivenciado na Paraíba, também recorrente nas diversas literaturas que tratam da questão, diz respeito à disparidade nos domínios técnico-administrativos, seguido da disparidade discursiva e de persuasão, da representação não-governamental. À medida que esses conselheiros não possuem os conhecimentos técnico-burocráticos e desconhecem até a linguagem cifrada, usada pelos que representam o governo, os *não-governamentais* tendem a se abrigarem no silêncio ou na aquiescência<sup>37</sup>. Partindo dessa constatação, Tatagiba (2002:71) afirma:

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 pré-existentes.

Uma outra questão que se destaca no interior dos conselhos, e também apontada pela autora supracitada, é a pluralidade de interesses entre os próprios representantes não-governamentais, visto que são de instituições diversas e, algumas vezes, até pertencentes ou a serviço de classes sociais diferentes.

Pode ainda acontecer que o suposto apoio ao poder político local esteja associado a pressões políticas que colocam em risco a sobrevivência da entidade.

Ainda se destaca como problema a ser superado a falta de poder de decisão da representação governamental. Os administradores delegam funcionários que não têm poder de decisão. Muitas vezes, até nem são funcionários de carreira, ou ainda, sua estabilidade no emprego vai depender da posição política por ele adotada. Conseqüentemente, travam os encaminhamentos das decisões.

Faz-se necessário investigar quais são os reais interesses da sociedade civil, em especial os interesses de grande parcela da sociedade civil que durante séculos vem sendo usurpada de seus direitos. Na concepção de Edson Seda (2003:288),

A junção de atores sociais coletivos, governante e governado, para deliberar sobre políticas e controlar ações dela decorrentes não

---

<sup>37</sup> Essa questão será mais bem explorada nos capítulos IV e V.

teria o caráter de freio ao arbítrio, nem de contrapeso ao desvio da norma, se não se lograsse equilibrar a balança. (...) mesmo sem evitar possíveis cooptações por um dos lados, (...), a norma busca reduzir arbítrio e desvios.

O desenvolvimento de um processo educativo em concomitância a prática poderia ajudar no sentido de formar para um exercício consciente de cidadania.

A precariedade na comunicação e na informação com a comunidade é mais um desafio a ser superado. Os representantes da sociedade civil, via de regra, em um primeiro momento, são indicados por fóruns próprios, nas entidades que atuam na área da defesa dos direitos, nos movimentos sociais, sindicatos, associações de classe e usuários. Em um segundo momento são inscritos como candidatos ao conselho e participam do pleito. A partir de então a comunicação e a informação entre representantes e representados tornam-se escassas ou inexistentes, isto porque a própria dinâmica dos trabalhos não favorece um maior intercâmbio.

A escassez de recursos humanos e o excesso de atividades vivenciadas pelas organizações da sociedade civil inviabilizam um acompanhamento efetivo de seus representantes. Além disso, há também a falta de planejamento do próprio conselho, cuja pauta da reunião, em alguns casos, é elaborada apenas pelo presidente e entregue aos conselheiros com pouca antecedência, comprometendo sua representatividade.

A ausência de qualificação para o exercício da função, especialmente para a sociedade civil, consiste em uma outra dificuldade. Há, em alguns casos, um desconhecimento das atribuições do conselheiro ou, ainda, desvio de funções a que são submetidos involuntariamente.

Contudo, não basta falar em qualificação, é preciso distinguir aqui a capacitação e a formação. Mesmo concordando com Tatagiba (2002), no que tange a riqueza desses espaços, e seu campo de aprendizagem e de vivência da cidadania, faz-se necessário um processo educativo que anteceda a essa participação, que acompanhe e aperfeiçoe o conselheiro no decorrer do mandato. A função do conselheiro é política e social. Ele leva consigo a missão de destruir a velha cultura política e de ser elemento construtor e divulgador de novos horizontes de ação.

Desta forma, é preciso questionar como a sociedade civil organizada está compreendendo sua participação no conselho e quais têm sido seus ganhos.

Ainda consistem em desafio à prática conselhistas a relação conselho-sociedade e conselho-governo. Sendo um órgão de utilidade pública, estaria, de fato, atendendo às demandas sociais? Estaria o conselho garantindo e exercendo sua função de proponente de políticas e de controlador das ações dessas políticas?

Considerando-se a participação nesses espaços instituídos se dar via representantes de alguma instituição da sociedade civil, não se estaria excluindo a participação de outros cidadãos, principalmente quando se sabe que a comunicação entre esses órgãos (conselhos) e a comunidade é precária?

Para que haja uma democracia participativa, é preciso buscar formas de envolver um número maior de cidadãos, os *cidadãos comuns*, como atenta Elenaldo Teixeira (2001), que não estão participando de alguma forma organizativa. O que implica em mais um desafio. Nas palavras daquele pesquisador,

O espaço da participação não pode se esgotar nesses mecanismos: há os excluídos que estão fora de qualquer acesso aos direitos, há os cidadãos, como indivíduos, que necessitam expressar suas opiniões (Teixeira, E. 2001:165).

O envolvimento desses cidadãos vai ampliar o compromisso do conselheiro com a sociedade de modo geral, levando-o a necessidade de um *accountability*.

Sabe-se que as Conferências anuais, que se encontram sob a responsabilidade dos conselhos, constituem-se um canal de abertura à população, que pode ali se expressar. Mas, como esses espaços estão sendo utilizados? Quem tem participado?

Nesse caso, a criação de mecanismos que facilitem uma educação para a cidadania, para a participação se faz necessária. O apoio e a presença da mídia, por exemplo, assim como o acesso à Internet, poderiam ser de grande utilidade, não só no processo de uma educação para a cidadania, mas no exercício da própria participação cidadã.

A superação do estado atual dos conselhos não é simples, considerando o fato de que vivemos numa sociedade estruturada em classes sociais com interesses

antagônicos. Essa pluralidade de interesses está associada ao conceito que se tem de sociedade civil, entendendo esta como tudo que não é governo ou mercado.

A ampliação do que vem a ser sociedade civil organizada implica uma participação heterogênea nesses espaços instituídos, dos quais participam não só as associações e os movimentos provenientes das camadas populares e médias da sociedade, mas também as organizações de caráter filantrópico, oriundas de camadas sociais que detêm o poder econômico e que não estão dispostas a perder sua hegemonia.

A diferença de interesses entre esses setores de classes, associada ao autoritarismo do poder executivo e legislativo presentes, ainda, em diversos municípios, constituem um obstáculo para a efetivação dos conselhos enquanto um espaço garantidor da cidadania plena.<sup>38</sup>

Apesar desses impasses e das dificuldades que têm surgido para um bom funcionamento desses espaços, os Conselhos se constituem em canal de participação que merece ser preservado, mesmo que ainda existam desafios para adquirir eficácia. Esses órgãos são instrumentos de vivência da democracia. Contudo, partilhar suas deliberações e ações com a sociedade ainda é uma aprendizagem.

### **3.3. A política da criança e do adolescente no Brasil: O CDCA como instrumento de controle social**

Os Conselhos que surgem no Brasil a partir dos anos 1990 apresentam uma configuração diferenciada das experiências de conselhos até então vivenciadas no país. Esses órgãos vêm se proliferando e ganhando visibilidade desde então. Trata-se de uma forma de se praticar a democracia de um modo menos indireto, envolvendo setores sociais que até então se encontravam mais distantes dos centros de decisões políticas.

Os CDCA's fazem parte dessa nova performance política e revelam uma nova concepção de direitos da criança e do adolescente e, conseqüentemente, numa nova exequibilidade política para esses cidadãos em desenvolvimento. Trata-se de órgãos legalmente respaldados no artigo 204, Inciso II e 227 da Carta Constitucional de

---

<sup>38</sup> Essa temática será aprofundada nos capítulos seguintes.

1988 e, através da Lei 8.069/90, Artigo 88, Inciso II. Tais mudanças na política seguiram as orientações que vinham se dando em caráter mundial e, em especial, as sugeridas a partir da Convenção Internacional da Criança no ano de 1989.

Os CDCA's consistem em uma forma de romper com uma velha cultura a partir da construção de um modo de se tratar a criança e o adolescente, enquanto cidadãos em desenvolvimento.

Mas, quem é de fato esse 'cidadão em desenvolvimento'? Como o Brasil o tratou e vem tratando no decorrer de seus mais de 500 anos de história? O que dizem os pesquisadores acerca do tratamento social e político oferecido às crianças e aos adolescentes brasileiros no decorrer de nossa história?

### **3.3.1. A criança e o adolescente: 'cidadãos de direitos'**

A história social e política da criança e do adolescente no Brasil é marcada pela ausência de políticas, é tratada como uma questão de segunda ordem, digna da caridade civil, e de pouco empenho por parte dos poderes públicos instituídos, especialmente com os filhos das camadas pobres (Cf. MARCILIO, 1998:135).

Durante mais de um século a sociedade brasileira apresentava uma visão social e política dicotômica em relação às suas crianças e adolescentes: de um lado as crianças e jovens filhos das camadas ricas e médias da sociedade; de outro, as crianças e os jovens oriundos das camadas pobres. As primeiras eram alvos das políticas e cuidados da família e da educação. Já a criança pobre sofria o estigma da figura de um criminoso em potencial, de um desvalido, para quem estava reservada além da caridade pública, uma educação elementar e profissionalizante, no intento de prepará-las para o trabalho.

A ausência de uma política voltada para esses cidadãos contribuía para a manutenção daquela realidade, somente em 1927 é que fora criado o Código de Menores, este consistia em um conjunto de leis estabelecido no Brasil para crianças, mas que mantinha e explicitava a dicotomia acima mencionada.

O Código não considerava a existência do grande contingente de crianças oriundas de famílias pobres. Não havia por parte das autoridades competentes um investimento na proteção desses 'menores', estes continuavam à mercê da boa

vontade de particulares, religiosos, grupos comunitários, etc. Somente a partir de 1941, o Estado, através do Decreto 3.799, cria o Serviço de Assistência ao Menor – SAM. Tal órgão fora criado inicialmente para atender às necessidades do Juízo de Menores do Distrito Federal, voltava-se exclusivamente para a ‘criança/adolescente-problema’, *um criminoso em potencial* que necessitava de medidas corretivas.

Só a partir do ano de 1944, esse Serviço tomou abrangência nacional, através do Decreto-lei 6.865, com o objetivo de proteger os menores desvalidos e infratores, a assistência social sob todos os aspectos. Entretanto, a prática adotada por aquele órgão era marcada por mecanismos coercitivos, marcada ainda pela corrupção e clientelismo, o que culminou com sua extinção (Cf. COELHO, 1997: 57).

Uma nova forma de assistir o *menor* no contexto brasileiro teve início na década de 1960, quando o Estado passou a ser o grande interventor e o responsável pela assistência e pela proteção à *infância pobre* e à *infância desviante*, malogrando os primeiros passos dados pelos movimentos sociais em defesa desses sujeitos políticos de direitos (MARCÍLIO, 1998:224).

A partir dos anos 1970 um novo paradigma político em relação à criança e ao adolescente começou a ser esboçado, período em que também é divulgada a Declaração Universal dos Direitos da Criança. Esses ganhos políticos externos influenciaram as mudanças internas e resultou em um novo código: Lei 6697/79 - o Estatuto do Menor.

O novo Código reforçava a autoridade do juiz e oficializava o papel da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - FUNABEM. Também tratava esse documento da regulamentação do instituto de adoção e determinava que as entidades de assistência e proteção ao menor seriam criadas pelo Poder Público e disporiam de centros especializados ‘destinados à recepção, triagem e observação e à permanência de menores’ (Cf. MARCÍLIO, 1998:226). A FUNABEM, criada a partir da Lei 4.513/64, tinha como objetivo:

Formular e implantar a política nacional do bem-estar do menor, mediante o estudo do problema e do planejamento das soluções, e a orientação, a coordenação e a fiscalização das entidades que executem essa política (Novo Código de Menores, apud MARCÍLIO, op cit. 225).

Entretanto, a autora supracitada chama atenção para o fato de que a concepção e prática desse órgão pouco ou quase nada se diferenciavam do seu antecessor, no tocante ao tratamento dado à criança e ao adolescente.

A questão da defesa dos direitos da criança e do adolescente das camadas populares da sociedade contava cada vez mais com a sensibilidade e o compromisso de pessoas e organizações sociais, que lutavam pela justiça social e política.

Vale lembrar que os anos 80 entraram para a história como um período rico em processos organizativos e reivindicativos da sociedade civil. Mas se destacaram também pelo aumento da pobreza, pelo desemprego e pela inflação alta. Os movimentos populares manifestavam a indignação coletiva e reclamavam por justiça social. Nesse período, a Pastoral do Menor e o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua se destacaram na luta em defesa dos direitos infanto-juvenis.

A organização popular em prol dos direitos da criança e do adolescente tomou forte impulso no período da assembléia constituinte e garantiu na Carta Constitucional o Artigo 227 e 228 que apresentam uma nova forma de tratar a criança e o adolescente brasileiros:

*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 (Constituição Federal. Art. 227).*

*São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial (Constituição Federal. Art. 228).*

A necessidade de regulamentar os direitos conquistados e, também, assegurá-los e garanti-los nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais – LOM contribuiu para a criação de uma ampla frente de mobilização, o Fórum Nacional, com o objetivo de articular a elaboração de um anteprojeto de Lei, abriu-se à participação de setores públicos e privados que defendiam aquela bandeira e deu-se

início a um vasto processo de mobilização social - *lobbies*, seminários e outras formas de ações políticas.

Como resultado daquele processo no dia 13 de Julho de 1990 o Congresso Nacional e a Câmara Federal aprovaram simultaneamente a Lei 8069/90, que se tornou conhecida como *Estatuto da Criança e do Adolescente* – ECA, regulamentando os artigos 227 e 228 da Constituição Federal. A Lei entrou em vigor no dia 12 de outubro do mesmo ano, revogando o Código de Menores.

Conforme Garcia *et al* (1993:23), a lei 8069/90 não é apenas uma Lei avançada, ela expressa um dos raros e bem sucedidos exemplos de positividade de um direito que se fez insurgente pela força dos movimentos sociais. Seus preceitos (...) significam a transcrição em Lei de idéias e conceitos que reproduzem os esforços de grupos interdisciplinares que se dedicam à infância e à adolescência.

Todavia, não é fácil pôr em prática uma nova institucionalidade. É necessário enfrentar diversos obstáculos, dentre os quais o de romper com a própria cultura política que durante anos predominou - a postura de vítima e denunciante - e fomentar uma nova postura - de sujeito ativo, de garantir uma participação cidadã, com base na paridade, na co-responsabilidade.

A passagem de uma postura a outra exige conhecimentos e implicações políticas. Exige-se romper as amarras, com as quais, durante décadas, se esteve aprisionado, especialmente, os municípios de pouca expressão econômica e que se encontram distantes dos espaços de decisão mais abrangentes.

Concordando com Seda (2002:10), as pessoas sentem necessidade de se organizar em torno de seus próprios interesses e não somente em seguir organizações de outrem. Necessitam saber se movimentar dentro da máquina estatal, defender seus direitos e cobrar os deveres alheios. As pessoas necessitam, ainda, de participar do exercício da autoridade e não apenas submeter-se a ele.

A nova ordem convida a sociedade civil para uma co-participação dos poderes antes centrados no governo. Um outro avanço do Estatuto diz respeito à partilha de responsabilidades entre as instâncias federal, estadual e municipal. Atribuições até então restritas à esfera federal. Além do mais, a Lei destina-se a atender a todas as crianças e adolescentes sem discriminação racial, de cor, gênero e

classe, concebendo assim uma nova forma de tratar a infância e a Adolescência na sociedade brasileira, e tem três características:

A primeira, como sujeitos de direitos. (...) Porque eles são sujeitos. A outra característica é que a criança e o adolescente precisam ser considerados em sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e, como tal, precisam da terceira característica que é ser tratados como prioridade absoluta (sic) (VOLPI, 2002: 30).

O Estatuto da Criança e do Adolescente foi considerado, inclusive, por muitos analistas, como uma 'lei além do nosso tempo', uma 'lei para o primeiro mundo' e significou um grande avanço na política de direitos desses cidadãos em desenvolvimento.

O ECA estabelece, através de seus artigos 86 e 88, uma nova forma de gestão da política de defesa, atendimento e controle de ações voltadas para a criança e o adolescente:

A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Lei 8.069/90, artigo 86).

Nas palavras de Seda (2003:276): O direito da criança e do adolescente é, através do Estatuto, um Direito que respeita direitos e impõe deveres. Para tanto, foi pensada uma nova forma de gestão desses direitos, o Sistema de Garantias de Direitos – SGD (Ver anexo II), que leve à efetivação do artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Trata-se de um conjunto de políticas, órgãos, instituições e serviços que se estruturam na forma de um sistema, apoiado em três eixos: promoção, controle e defesa dos direitos, descritos a seguir:

- **Promoção:** é o conjunto das políticas públicas que trata do atendimento dos direitos da criança e do adolescente (SILVA e MOTTI, coord. 2002:93).
- **Controle social:** consiste na viabilização da participação social na deliberação, no acompanhamento e no monitoramento da execução das políticas públicas

(executadas pelo Estado e pela sociedade) na área da criança e do adolescente, e pode ser exercida tanto pela organização da sociedade civil em fóruns, associações, movimentos e outras mobilizações, (...) como pelos mecanismos formais de participação estabelecidos no Estatuto, que são os Conselhos Municipais de Direitos e Fundos a eles vinculados (SILVA e MOTTI, coord. 2002:93).

- **Defesa dos direitos:** é composta por um conjunto de órgãos e instâncias que agem tanto na prevenção quanto na existência de ameaça ou violação de direitos (SILVA e MOTTI, coord. 2002:93).

Contudo, pouco se tem feito no sentido da efetivação desses direitos de forma integrada.

A criança e o adolescente, enquanto pessoas em desenvolvimento, necessitam de atenção em diversas áreas, como salienta o artigo 227 da Constituição Federal. Conseqüentemente, o cumprimento desses direitos envolve os diversos setores das políticas públicas, de forma integrada, com prioridades para esses cidadãos. Entretanto, é preciso explicitar que não se trata de uma política pública específica, mas de priorizar a criança e o adolescente em cada uma dessas.

Trata-se de uma responsabilidade transversal, em relação às políticas setoriais ou, se preferirmos, uma responsabilidade intersetorial. (...) Em cada política especificamente o público infante-juvenil deve ser absolutamente priorizado e a ele reservada a proteção integral (Moraes, s/d.: 02)

Como destaca o autor supracitado, é preciso atentar para o termo **política e garantia**. O primeiro, a política, está voltada para o compromisso a ser firmado por todos os órgãos e entidades com o público infante-juvenil, e o segundo refere-se ao controle sobre cada ação dirigida a esse público.

Os CDCA's fazem parte do segundo eixo desse sistema. Sua função é a de controle das ações em todos os níveis no que tange aos direitos da criança e do adolescente.

Sua importância reside em dois fatores: o primeiro diz respeito ao rompimento com uma velha cultura a partir da construção de uma nova forma de se tratar a criança e o adolescente, enquanto cidadãos em desenvolvimento. O segundo é que se trata de um órgão em que a sociedade civil está presente, é paritário.

### **3.3. CDCA's: um exercício de democracia**

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente fazem parte da nova estrutura da política social para a criança e o adolescente. Encontram sua garantia no artigo 88, Inciso II do Estatuto da Criança e do Adolescente.

São diretrizes da política de atendimento: (...) criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais (LEI 8.069/90, Artigo 88, Inciso II).

Trata-se de proposições e emendas encaminhadas pelas diversas entidades da sociedade civil em prol dos direitos da criança e do adolescente, através dos conselhos. Esses órgãos apresentam em sua legislação características especiais, tais como participação paritária e função deliberativa.

A paridade é a garantia da participação da sociedade civil nesses espaços. De acordo com Seda (2003:289) trata-se da:

*junção de dois atores sociais coletivos, governante e governado, para deliberar sobre políticas e controlar ações delas decorrentes não teria o caráter de freio ao arbítrio (sic), nem de contrapeso ao desvio da norma, se não se lograsse equilibrar a balança. (...) Cada lado entrará com o mesmo número de membros no Conselho. Dessa forma, mesmo sem evitar possíveis cooptações por um dos lados (...), a norma busca reduzir arbítrio e desvios.*

Esses órgãos surgem a partir dos anos de 1990, o que implica dizer que ainda são relativamente jovens. Encontram-se estruturados nas três instâncias governativas: Federal (*CONANDA*), Estadual (*CEDCA*), Municipal (*CMDCA*).

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente-*CONANDA*, criado pela Lei Federal 8242, de 12 de outubro de 1991, entrou em funcionamento somente em 1993. Na atualidade, é composto por vinte membros, sendo dez representantes governamentais e dez representando as entidades não-governamentais. Seus representantes possuem mandato de dois anos. Dentre outras atividades de vulto, o mencionado Órgão impulsionou a implantação e implementação dos Conselhos dos Direitos estaduais e municipais e também os Conselhos Tutelares.

O *CONANDA* segue as deliberações das Conferências Nacionais bienais dos Direitos da Criança e do Adolescente; sua atuação se dá em conformidade com os conselhos de direitos da criança e do adolescente nas esferas estaduais e municipais e, também, com os conselhos setoriais que se encontram vinculados aos demais ministérios. Relaciona-se ainda com órgãos públicos estaduais, municipais e com entidades não governamentais.

No tocante aos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente - *CEDCA's*, esses órgãos, conforme Silva & Motti (coord. 2002: 96), no ano de 1996, já haviam sido criados em 27 estados da Federação, os mesmos dispunham de um plano de trabalho, comissões temáticas, pessoal de apoio/assessoria e, ainda, equipamentos de trabalho.

No âmbito municipal esses Conselhos são criados a partir de Lei orgânica municipal e se constituem em exemplo vivo da descentralização e desconcentração de poderes previstas na Constituição Federal. É a instância mais próxima da população.

Os *CMDCA's*, juntamente com o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares, são os instrumentos legais através dos quais se concretizam, no âmbito, as políticas para a infância e a adolescência.

Até o ano de 2004, o Brasil contava com 3.804 Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (dados de 23 Unidades da Federação)<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Dados apresentados no relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes, dado a público em julho de 2004.

Todavia, é difícil apresentar o número exato desses órgãos, devido à rapidez com que vêm surgindo novos conselhos.

Entretanto, o fato de serem criados não implica em garantir que estejam em funcionamento. São freqüentes as notícias de conselhos municipais que deixaram de atuar a partir da criação do Conselho Tutelar, ou que foram criados em sentido legal, mas não foram implantados ainda, ou mesmos que são ‘conselhos de fachada’, não são paritários ou não funcionam de acordo com o previsto na Lei<sup>40</sup>.

No que tange as atribuições desses órgãos, destacam-se: formulação e deliberação de políticas dos direitos da criança e do adolescente; acompanhamento e avaliação das ações governamentais e não governamentais destinadas ao atendimento da criança e do adolescente; participação na elaboração do orçamento no que se refere às dotações destinadas à execução das políticas básicas e gerenciamento do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (Cf. CBIA/SP - IEE/SP. 1993:17).

A forma organizativa que foi pensada para a política de atenção à criança e ao adolescente é interessante, mas nem sempre se tem êxito, são diversos os obstáculos para a efetivação dessa política. No caso da Paraíba, por exemplo, apesar de o ECA já se encontrar no seu décimo sexto ano de existência, os CMDCA's ainda sofrem vários tipos de atropelos em seu funcionamento. Conforme dados apresentados pelo Programa de Fortalecimento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares – ‘Pró-Conselho Brasil’, existiam na Paraíba, até Abril de 2005, cento e vinte e cinco (125) CMDCA's criados. O programa não sabia especificar, porém, quantos se encontravam em funcionamento. Ressalta-se que a Paraíba possui 223 municípios, o que implicava em 98 municípios ainda desprovidos de conselhos municipais. Quanto aos Conselhos Tutelares, o número de municípios desprovidos desse órgão ainda é mais elevado (112 municípios<sup>41</sup>).

Ressalta-se, a título de informação, que o primeiro Conselho Tutelar paraibano que se tem notícia só veio a surgir no ano de 1995 no município de Pirpirituba, na região do Brejo paraibano. A partir daí outros conselhos foram

---

<sup>40</sup> Conforme pesquisa realizada por Faleiros, Pranke, et. al.(publicada por SILVA e MOTTI, 2001), os dados obtidos vêm apontando para as regiões Sul e Sudeste como as que concentram o maior número de conselhos. Nas regiões Norte e Nordeste, os números são inferiores.

<sup>41</sup> Informações obtidas através de Reunião dos Membros do CEDCA-PB, Fórum DCA-PB e técnico da Secretaria Nacional de Direitos Humanos - Divisão Criança e Adolescente - *Pró-Conselho Brasil* - em Setembro de 2005.

surgindo, alguns, a partir da força dos movimentos sociais, outros, por pressão do Ministério Público; outros, ainda, por interesses do governo local em realizar convênios com o governo Federal.

A ausência de informações quanto ao total de conselhos municipais da criança e do adolescente criados e em funcionamento, por si só, levanta várias hipóteses, dentre essas, podemos destacar: a carência de uma ação estadual capaz de aglutinar os interesses políticos e uma percepção equivocada a respeito desses cidadãos de direitos, considerando-os ‘adultos em miniatura’, ou ainda, a concepção de que criança pobre e sem freqüentar uma escola é sinônimo de ‘vadiagem’, ‘descaso da família’, ou mesmo de ‘delinqüência’.

Frente a essa situação é possível questionar: como a sociedade vem participando desse debate? Poderia as ações sócio-políticas voltadas para a criança e o adolescente paraibanos serem diferentes? Qual o papel do conselheiro municipal dos direitos da criança e do adolescente frente a esta e outras questões?

## **CAPÍTULO IV - O CONSELHEIRO MUNICIPAL: A BUSCA DA GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Os Conselhos de Direitos, um em cada um dos níveis municipal, estadual e federal, são a instância em que a população, através de suas organizações representativas, participará, oficialmente, da formulação da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e do controle das ações em todos os níveis (Seda, 2002:288).

### **Introdução**

A participação direta na política, apesar de um velho sonho da população brasileira, veio a ter respaldo legal somente a partir da Constituição Federal de 1988, entretanto, essa tão almejada participação ainda é para um grande contingente brasileiro uma utopia.

A inserção popular nesses espaços instituídos, em especial nos conselhos setoriais, vem ao longo de sua existência - ainda recente - enfrentando alguns impasses: o primeiro está relacionado à dicotomia entre o legal e o real. A participação popular nas esferas públicas do governo, apesar de amparada em princípio legal, ainda é uma conquista a ser amplamente alcançada; mesmo havendo a garantia legal para tal participação, existe, por parte de governantes e de setores dominantes, certa relutância a essa abertura política.

Um segundo aspecto está relacionado à própria condição de trabalho desses conselheiros: uma demanda de atribuições, ações e condições precárias para a efetivação dessas ações, tais como espaços físicos precários e mal mobiliados, ausência ou deficiência de transportes, falta de material de escritório, de meios de comunicação.

O terceiro impasse está relacionado aos novos conhecimentos que a função de conselheiro exige, seja no aspecto das novas relações sociais, políticas e culturais dela decorrentes, seja no tocante aos aspectos legais e burocráticos.

Diante dessas mudanças políticas, a função de conselheiro passa a ser objeto de interesse, não só por parte da sociedade civil organizada, que vê nesse espaço

político uma forma de participação e de luta de seus interesses políticos, mas também por parte dos governantes. Este interesse se destaca especialmente quando se trata dos Conselhos setoriais, e de modo especial os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Esses cidadãos durante mais de um século não tiveram seus direitos reconhecidos, e mesmo nos dias atuais ainda têm seus direitos negados.

Frente ao exposto, questiona-se: quem são as pessoas da sociedade civil que se dispõem a assumir a função de conselheiros? Partindo dessa questão é que este capítulo tem como foco a pessoa do conselheiro no Estado da Paraíba, seu perfil, enquanto cidadão em exercício, e como vem se dando sua atuação nessa nova função que lhe cabe. Ou seja: interessa identificar os aspectos sócio-políticos e profissionais dos entrevistados, sua dimensão relacional com a sociedade, com suas entidades e com os poderes executivo e legislativo. Por fim, será tratada a atuação dos sujeitos no cotidiano conselhistas.

#### **4.1. Construindo o perfil do conselheiro**

De acordo com Schier (2002:27), o direito à participação consiste num direito fundamental definido em normas constitucionais que decorrem diretamente do princípio do Estado de Direito e do princípio estruturante da República Federativa do Brasil.

Em fins da década de 1980 e início da década de 1990, a sociedade brasileira pôde experimentar o que durante muitos anos não passara de utopia e reivindicação: a participação política nas esferas públicas do governo, um espaço, enfim, conquistado na Constituição Federal de 1988. Esses ganhos foram então regulamentados através das diversas leis complementares, promulgadas posteriormente.

A Lei 8.069/90 - ECA - assegura a participação da sociedade civil através dos Conselhos de Direitos nos três níveis de governo, de caráter paritário e deliberativo.

O Estatuto garante, ainda, o espaço do Conselho Tutelar<sup>42</sup> e toda uma rede de apoio e garantia para a promoção, a defesa e o atendimento à criança e ao adolescente, enquanto sujeitos de direitos – Sistema de Garantia de Direitos. Estabelece, ainda, em seu Artigo 89, que a função de conselheiro de direitos, em suas diversas instâncias de governo, é considerada de interesse público relevante. Parte-se do princípio de que o interesse maior deve ser a criança e o adolescente. Nas palavras de Fucks (2002:295),

Os conselheiros, como educadores e a sociedade em geral, devem entender que estão a serviço da criança e do adolescente e que o processo, se for inverso, é incoerente e ilegítimo. Desempenhar bem a função, lutar incansavelmente e efetivamente melhorar a situação não é nada mais do que cumprir com a obrigação que todos temos com a criança e o adolescente.

Esses cidadãos em fase de desenvolvimento são cidadãos de direitos, necessitam de cuidados especiais para que, no futuro, possam exercer plenamente sua cidadania. Daí a necessidade de terem seus direitos assegurados.

Por outro lado, o espaço do Conselho é também a oportunidade de construção e propagação de uma nova cultura democrática. Neste sentido, afirma Dagnino (1994:109),

O processo de construção da cidadania enquanto afirmação e reconhecimento de direitos é, especialmente na sociedade brasileira, um processo de transformação das práticas sociais enraizadas na sociedade como um todo. Um processo de aprendizado social, de construção de novas formas de relação.

---

<sup>42</sup> Lei 8.069, Art. 131: “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo não-jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei”.

O Estatuto, com base na Constituição Federal - Artigo 227, remete a família, a sociedade e ao Estado os cuidados com a criança e com o adolescente. Resgata ainda as proposições do Artigo 204 de nossa Carta Constitucional no tocante a descentralização político-administrativa e participação da população, através de suas organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

A transformação de práticas sociais só se concretiza se houver também a transformação do próprio sujeito. Os conselheiros encontram-se inseridos em contextos sociais, políticos e econômicos diversos, e essa mudança exige, em primeiro lugar, o desejo da transformação e da criação.

No caso dos conselheiros não-governamentais dos CMDCA's, estes são pessoas vinculadas a alguma instituição da sociedade civil, com personalidade jurídica e registro naquele Conselho. A escolha do seu nome para a função de conselheiro é realizada mediante eleição e aprovação pelo conjunto das entidades registradas no referido Órgão e homologada pelo governo ao qual o conselho está vinculado.

De acordo com o que foi anunciado na introdução deste trabalho, foram realizadas 28 entrevistas gravadas com conselheiros não-governamentais municipais dos direitos da criança e do adolescente em exercício. De acordo com o que será detalhado mais adiante, alguns têm experiência direta na defesa e no atendimento infanto-juvenil, outros são sindicalistas ou participam de alguma associação que atua indiretamente na defesa ou promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes. Contudo, um traço em comum é o desejo de acertarem na função que lhes foi conferida.

Conforme os dados indicados na Tabela 1 há um equilíbrio no que tange à questão de gênero em todas as regiões pesquisadas. É baixa a prevalência do sexo masculino (53,6%) em relação ao sexo feminino (46,4%).

No tocante à idade dos conselheiros entrevistados, segundo a tabela 2, há incidência de conselheiros na faixa de 30 a 40 anos, seguidos da faixa etária que vai de 41 a 50 anos. A prevalência dessas faixas de idade pode ser considerada favorável para o exercício da função, são pessoas que se encontram em plena atividade produtiva, o que leva a supor que participam por opção, por identificação com a função. Detêm um acúmulo de conhecimentos que podem favorecer nos momentos de embates e negociações.

**Tabela 1 - Gênero dos entrevistados**

Região	Masculino		Feminino		total	
	n	%	n	%	n	%
Litoral	4	26,7	4	30,8	8	28,6
Agreste	3	20,0	2	15,4	5	17,9
Sertão	5	33,3	3	23,1	8	28,6
Brejo	2	13,3	3	23,1	5	17,9
Cariri	1	6,7	1	7,7	2	7,1
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>53,6</b>	<b>13</b>	<b>46,4</b>	<b>28</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Própria. Paraíba 2004-2005

**Tabela 2 - Faixa etária dos entrevistados**

Idade	n	%
Entre 20 e 30 anos	2	7,1
Entre 31 e 40 anos	13	46,4
Entre 41 e 50 anos	8	28,6
Entre 51 e 60 anos	4	14,3
Acima de 61 anos	1	3,6
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>100%</b>

Quanto ao aspecto profissional dos entrevistados, de acordo com os dados obtidos (Tabela 3), destaca-se o vínculo com as ONG'S – (46,4%), seguido da ocupação no quadro de serviço público (32,1%).

A prevalência de conselheiros provenientes de organizações não-governamentais tem como justificativa o Art.88, alínea II do ECA, que trata da participação paritária

(governo-sociedade civil) como também o Art. 204, II da Constituição Federal, em consonância com o artigo 227 da mesma<sup>43</sup>.

**Tabela 3 - Atuação profissional dos entrevistados**

Ocupação	n	%
Educador vinculado a ONG's	13	46,4
Funcionário público	6	21,4
Professor da rede pública	3	10,7
Trabalhador Rural	3	10,7
Médica	1	3,6
Funcionário público aposentado	1	3,6
Costureira	1	3,6
Total	28	100

O fato de se ter no conselho membros com vínculo empregatício com o governo em instância federal, estadual ou municipal, não implica necessariamente uma contradição. É comum, especialmente nas representações de caráter confessional, a participação voluntária de seus membros nos conselhos. Sem dúvidas, o risco da parcialidade existe, mas em qualquer situação, principalmente em municípios de pequeno porte, onde as relações sociais se dão de forma bastante proximal e algumas entidades dependem da 'benevolência' do prefeito.

Quanto ao nível de escolaridade dos conselheiros em exercício, foi verificada uma maior concentração de conselheiros que concluíram Curso Superior (39,3%), (tabela 4). Atenta-se, porém que esse índice se manifesta em municípios de maiores portes. Em municípios de menores, há o predomínio de conselheiros com nível médio e/ou superior incompleto.

<sup>43</sup> É importante destacar que os conselheiros que representam os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais - STR não têm mais o trabalho rural como principal fonte financeira. Um deles é vereador, outro é agente comunitário de saúde e o terceiro participa da direção do sindicato há mais de 10 anos, dedicando-se, prioritariamente, ao trabalho executivo e burocrático.

**Tabela 4 – Nível de escolaridade dos conselheiros dos CDCA's pesquisados**

Região	Escolaridade						Total
	Superior completo	Médio completo	Superior incompleto	Médio incompleto	Fundamental incompleto	Fundamental completo	
	%	%	%	%	%	%	
<b>Litoral</b>	37,5	25,0	0,0	25,0	12,5	0,0	28,6
<b>Sertão</b>	37,5	12,0	25,0	12,5	12,5	0,0	28,6
<b>Agreste</b>	60,0	20,0	0,0	0,0	20,0	0,0	17,9
<b>Brejo</b>	40,0	0	40,0	0	20,0	0,0	17,9
<b>Cariri</b>	0,0	50,0	0,0	50,0	0,0	0,0	7,1
<b>Total</b>	39,3	17,9	14,3	14,3	14,3	0,0	100

É importante mencionar que em pesquisa realizada pelo Fórum DCA-PB no período de Dezembro de 2003 a Janeiro de 2004, em 46 municípios paraibanos, detectou que o nível de escolaridade dos conselheiros governamentais é mais elevado do que os conselheiros que representam a sociedade civil nesses espaços. De acordo com aquela pesquisa, 34,8% dos representantes da sociedade civil, eram de nível superior, enquanto que o índice de conselheiros governamentais detentores desse nível de escolaridade foi de 62,3%. (cf. Fórum DCA/PB-PB, 2004:94) (Ver anexo III).

Essa informação ganha relevância quando se refere a uma sociedade 'meritocrática' e cujo saber letrado é usado como arma de dominação e opressão. Não se trata apenas dos conhecimentos acumulados, mas da forma como a titulação é utilizada e a *palavra* é manipulada.

Voltando à pesquisa específica para este trabalho de tese, observa-se que há relação entre a classificação populacional do município e o nível de escolaridade de seus conselheiros.

Os conselheiros entrevistados, possuidores apenas do nível de escolaridade fundamental incompleto (14,3%) residem em municípios, cuja população se encontra abaixo de 16.000 habitantes, representam no conselho alguma instituição religiosa local ou fazem parte do Sindicato dos Trabalhadores Rurais – STR. Eles têm em comum o fato de nunca terem participado de qualquer tipo de qualificação para o exercício da função de conselheiro.

Destaca-se ainda que, em três municípios onde se registram os índices mais baixos de escolaridade dos representantes da sociedade civil, os CMDCA's não se encontravam em funcionamento havia mais de seis meses. Isso pode ser comprovado no próprio discurso do entrevistado:

O regimento marca duas vezes por mês. (...) faz mais de seis meses que houve (Eliezer, 45 anos, ensino fundamental incompleto).

A gente fez muita parte de reunião do conselho tutelar, houve muita reunião, a gente não perdia uma. Quase toda semana, antes de haver a eleição, a gente tinha reunião e depois que houve a eleição, houve uma eleição não, houve uma eleição muita suja, sou franco a dizer, muita suja! (...) Foram muitas reuniões, sempre em cima, no salão da prefeitura, era lá. (...) A última [reunião] foi em julho, de julho pra cá não houve não (Edmundo, ensino fundamental incompleto)

O período entre a última reunião mencionada pelo Sr. Edmundo e nossa entrevista foi de seis meses. Naquele município não foi possível localizar outro conselheiro municipal para ser entrevistado, apesar das diversas tentativas com pessoas e setores da sociedade civil, chegando inclusive a ser informada pela Companhia telefônica que o número da prefeitura estava sob sigilo. Nem a delegacia de polícia sabia dar qualquer informação.

A ação do conselheiro exige capacidade de elaboração e proposição, conhecimento de políticas públicas e política orçamentária. São conhecimentos e ações que, para muitos desses conselheiros, é um dado novo em suas vidas.

Constata-se então uma cadeia de fatores: ausência de capacitação para o exercício da função, o baixo desenvolvimento econômico do município e o baixo grau

de instrução do conselheiro. Tais fragilidades interferem numa participação mais incisiva, em posturas mais firmes e claras.

Ainda acerca do perfil desses conselheiros, buscou-se averiguar a questão de se ter ou não experiências anteriores na área do atendimento ou defesa dos direitos da criança e do adolescente. Constatou-se que a maioria desses conselheiros (75%) dispõem de algum tipo de experiência, o que está associado ao fato que 46% deles atuam profissionalmente em ONG's. Destaca-se ainda que a experiência e o vínculo faz parte de uma exigência legal referente à política dos direitos da criança e do adolescente. (Tabela 5).

Registra-se, porém, que foram encontrados em todas as regiões pesquisadas conselheiros não-governamentais que não tiveram algum tipo de experiência na área da promoção, da defesa ou do controle na política da criança e/ou adolescente. A ausência de tal experiência pode incidir no tipo de ação e intervenção política das mesmas e também indica a ausência de organização da sociedade civil em prol de seus direitos.

De acordo com o Artigo 88, Inciso II, do ECA, a representação da sociedade civil fica assegurada através de organizações representativas da sociedade civil. Tal prerrogativa é referendada na maioria das Leis Municipais que tratam da política de atendimento à criança e ao adolescente, as quais frisam que essas entidades precisam estar cadastradas no órgão para poder participar indicando um membro ao Conselho e também participando do processo decisório de escolha dos representantes da sociedade civil.

**Tabela 5 - Experiência na área da criança e do adolescente**

Região	Com experiência		Sem experiência		Total	
	n	%	n	%	n	%
Litoral	6	75,0	2	25,0	8	100,0
Agreste	3	60,0	2	40,0	5	100,0
Sertão	7	87,5	1	12,5	8	100,0
Brejo	4	80,0	1	20,0	5	100,0
Cariri	1	50,0	1	50,0	2	100,0
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>75,0</b>	<b>7</b>	<b>25,0</b>	<b>28</b>	<b>100,0</b>

São diversas as instituições e entidades da sociedade civil que possuem representações nos Conselhos. Tal diversidade também vai incidir no tipo de ação e intervenção política das mesmas. Para fins deste trabalho optou-se em agrupá-las em seis modalidades de organização (Tabela 6).

**Tabela 6 - Representações da sociedade civil nos conselhos**

Linhas de representações	Instituições	Conselheiros
ONG's sem vínculos com grupos religiosos	5	8
ONG's com vínculo com setores religiosos -católico ou espírita	5	6
Associação /Cooperativa/Sindicato de Trabalhadores Rurais	2	3
Unidade paroquial local	4	4
Associações beneficentes (laicas ou religiosas) <sup>44</sup>	4	4
Movimentos sociais	3	3
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>28</b>

<sup>44</sup> As associações aqui mencionadas são: Vicentinos; Rotary Club e Loja Maçônica.

Dos 28 entrevistados ouvidos, 17,9% – provenientes de quatro diferentes municípios – tornaram-se conselheiros não por processo eletivo, mas através de convites do poder político local. Todos eles provêm de municípios considerados pequenos, pela classificação do IBGE, cujo índice populacional varia entre 3.000 e 16.000 habitantes. Esses municípios têm em comum, além da pobreza, a baixa presença de entidades da sociedade civil organizada e as existentes quase sempre mantêm uma relação de clientelismo com o Poder local. Mais adiante, no item 4.3.1, esse assunto será aprofundado.

#### **4.2. Percepções e expectativas do conselheiro ao assumir a função**

A análise dos dados direcionou a categorização dos entrevistados em três tipos de perfil:

1. O consciente-atuante - é composto por aqueles que se encontram diretamente envolvidos com a causa dos direitos da criança e do adolescente. Há compromisso, envolvimento direto e consciente dos conselheiros. Via de regra, esses conselheiros passaram por algum tipo de qualificação para o exercício.
2. O consciente-inexperiente - concentra aqueles que desenvolvem alguma atividade organizativa popular, mas não atuam nem têm conhecimento da política voltada para a causa em questão. Há boa vontade e compromisso, porém lhes faltam experiência e qualificação para o cargo.
3. O conselheiro flutuante - estão aqueles que não adquiriram compreensão do papel do conselheiro, nem mesmo da importância do mencionado órgão para efetivação da política infanto-juvenil e para a própria sociedade. O perfil desse terceiro grupo não atende às expectativas para a função, fato que ocorre devido a três ordens de fatores:
  - a) Desconhece seu papel e nunca foi qualificado para a função;
  - b) O CMDCA não existe de fato naquele município;
  - c) Os interesses políticos do conselheiro são particularizados. Não defendem os interesses da sociedade civil.

As entrevistas tiveram como ponto de partida a questão da motivação do conselheiro para a função. Buscava-se, com isso, captar informações sobre a tomada de decisão do sujeito para a realização de uma ação que não fazia parte de sua vida.

Constata-se que a opção por ser conselheiro/conselheira consiste em mais um desafio na vida dessas pessoas. Esse desafio implica conseqüências diversas.

Dentre os 28 entrevistados, 57,1% afirmaram que se tornaram conselheiros para *atender a uma necessidade da sociedade civil e/ou pela identificação com a causa da defesa e promoção dos direitos da criança e do adolescente.*

Já para 28,6% dos entrevistados, tornar-se conselheiro não foi uma opção pessoal, mas uma *indicação/solicitação da entidade* que representa e com a qual mantém algum vínculo (religioso, profissional, etc.).

Há, ainda, aqueles (14,3%) que se tornaram conselheiros para atender ao pedido de um amigo ou que foram convidados pelo poder executivo<sup>45</sup>. Eles informaram ainda que, só a partir de então, vieram a ter conhecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente.

**Tabela 7 - Motivações para tornar-se conselheiro**

<b>Motivações</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Por necessidade da sociedade civil e identificação com a causa	16	57,1
Indicação/solicitação da entidade de que é representante	8	28,6
Atender ao pedido de um amigo	4	14,3
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>100</b>

As motivações iniciais para se tornar Conselheiro estão relacionadas ao tipo de participação desses sujeitos, especialmente os que estão por influência de terceiros.

<sup>45</sup> Foi difícil o acesso aos conselheiros não-governamentais em três desses municípios. Em dois, a Secretária municipal não disponibilizou a lista dos conselheiros em exercício. No terceiro município, a dificuldade se deu devido à inoperância do CMDCA. O traço em comum é que todos estão incluídos na categoria de pequenos I, e sua economia principal é a agricultura. (de acordo com dados do IBGE )

Como a análise do grau de disponibilidade e de interesse desses é de extrema importância para a função que desempenham, foi necessário interrogá-los a respeito dos sentimentos que vivenciam quando precisam optar por ser ou não um conselheiro.

De acordo com os dados obtidos, houve relatos de medo e insegurança, mesmo havendo identificação com a causa em questão. Alguns, inclusive, revelaram que foram tomados pelo desejo de recusar ou, até mesmo, de desistir da nova atribuição ao constatar a complexidade da função.

Eu tremi um pouco. (...) Eu não conhecia o Conselho, o que compõe o Conselho, qual a função do Conselho no município. Eu nunca tinha separado um tempo meu para estudar o que é o Conselho, qual a função do Conselho no município. Então eu fiquei muito temerosa. 'Será que eu vou representar bem a instituição?' Então me causou esse temor, essa expectativa, de mim mesma (Dalva, região do Brejo).

De início, eu tive medo. Sabendo o que era o Conselho, eu olhava pra mim e me perguntava se eu tinha condições. Era o nome da instituição que estava sendo representado. Por outro lado, entendi que era um espaço de aprendizagem (Emanuel, 38 anos - região do Litoral).

Tais sentimentos são compreensíveis, porquanto durante décadas a população brasileira sempre esteve à margem de qualquer processo de gestão democrática, num processo de participação política indireta. *'Formular'*, *'implementar'*, *'controlar'* são ações que substituíram o *'reclamar'*, *'denunciar'*. O espaço do Conselho, em sua essência legal e em sua composição, visa garantir uma participação igualitária e trazer à população uma nova forma de também participar da gestão. Tudo isso assegurado pela Constituição Federal e pelo ECA.

Entretanto, não basta esse direito encontrar-se garantido por lei. Sua legitimidade requer uma mudança de cultura, e isso não acontece por decreto, necessita de tempo e envolve a superação de comportamentos e desafios.

O primeiro desafio é o de superar os resquícios de um arcaico sistema patrimonialista em que não há diferença entre os limites do público e do privado e, em seu lugar, introduzir uma nova institucionalidade política.

Um outro desafio é o de superar a incipiente capacidade organizativa e de mobilização de grande parte da população que vive em estado de pobreza e de exclusão social, para quem o direito de cidadania ainda não se materializou ou ainda não tem consciência dos seus direitos.

O fato de 14,3% ainda não compreenderem sua função não deixa de ser preocupante:

Eu não tô dizendo à senhora que eu fui por amizade às pessoas, porque eu não sabia de nada. Depois eu fui lendo isso aí [o Estatuto]. Não entendo muito bem ainda (Alice, 50 anos - região do Brejo).

Só porque eu lido muito com crianças, aí me envolvi nesse negócio.(...) Porque o pessoal gosta muito de mim, me chama para as coisas e eu não gosto de perder reunião, gosto de assistir porque cada vez mais a gente aprende também as coisas (Edmundo, 69 anos – região do Agreste).

Todo conselho aqui é passado pela prefeitura, você sabe disso. (...) O Estatuto da Criança e do Adolescente? Eu já li, agora não estou com ele na cabeça, mas já li; é um livrinho bem pequenininho... (...) Eu tenho ele aí, na minha gaveta (Eliezer, 45 anos).

As referências ao Estatuto da Criança e do Adolescente e ao CMDCA, com expressões do tipo “isto aí”, “nesse negócio”; ou “porque gosta de “assistir as reuniões”, no sentido de ‘ver’, ‘estar presente’ (assistir a uma cena). Não podem ser tomadas apenas como um modo de falar, de se comunicar. Também não se trata de descaso por parte desses conselheiros. Trata-se, isto sim, do pouco conhecimento que se tem a respeito da política de atenção à criança e ao adolescente.

A possibilidade de que essas pessoas venham a dar uma contribuição mais efetiva à política da criança e do adolescente é remota, mesmo que tenham boa vontade (14,3%) estão de certo modo atreladas, encontram-se naquela função para atender a um pedido seja do lado governamental, seja do lado da sociedade civil – tornaram-se conselheiros a pedido de alguém.

É necessário considerar ainda a questão sócio-econômica dos entrevistados: alguns têm um baixo poder aquisitivo, e isto não afeta só o lado físico, mas também a auto-estima. Vivemos numa sociedade em que existe uma extensa massa de excluídos, cuja grande preocupação ainda é a de se manter viva. A consciência do que vem a ser ‘cidadania’ e ‘participação política’ ainda não é plena.

É preciso concordar com Schier (2002: 167-68) sobre a efetivação da participação democrática, que exige uma conscientização da coletividade acerca de sua importância.

Parece não ser possível pressupor que a democracia se perfaz pelo mero disponibilizar de canais de participação pelo poder público. Em verdade, tal posição poderá legitimar decisões tomadas por uma minoria, formada quase que exclusivamente pelos que já alcançaram a condição de incluídos no sistema, os que dispõem de uma cultura participativa. Com isso, essa via democrática que é a participação pode servir como um instrumento de manutenção da situação de desigualdade material com a qual se convive no país desde a colonização.

Vários Conselhos foram criados sem a participação popular, visando apenas atender a uma exigência legal ou para liberação de algum programa federal para o município. Esse tipo de organização política ignora qualquer forma de debate com a sociedade civil organizada. Conseqüentemente, esses conselhos passam a existir formalmente, mas, na prática, continua a haver a centralidade política do governo local e de seus aliados.

A Lei Federal 8.069/90 apresenta uma nova forma de defender os direitos da criança e do adolescente, de tratá-los e respeitá-los como cidadãos em desenvolvimento, que precisam de atenção e cuidados especiais. A efetivação dessa lei se dá em consonância com o Artigo 204, Inciso II, da Constituição Federal de 1988, onde se estabelece a participação popular na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

A atuação no Conselho, como coloca Dagnino (1994: 103; 107), se dá enquanto um exercício de cidadania, Ou seja, trata-se de uma *estratégia política* para se expressar

e responder hoje a um conjunto de desejos, aspirações, interesses e práticas concretos de uma parte significativa da sociedade.

A participação da sociedade civil nos espaços instituídos não aconteceu ao acaso, ela se deve a dois fatores: o primeiro fator está relacionado ao processo de reforma do Estado, com base na política neoliberal de enxugamento da máquina estatal e descentralização de governo. Leva-se aos municípios autonomia, mas também, responsabilidades, que antes eram da alçada federal ou estadual. (Cf. CONH, 2002; SOARES, 2000). O segundo fator atende a necessidade do primeiro e também às reivindicações da sociedade que, como afirma Gohn (2005:76), aspiravam não somente por demandas voltadas para atender suas necessidades materiais, mas também consideravam o lado subjetivo das ações humanas, políticas que resgatassem a auto-estima dos indivíduos e o sentido de pertencimento a uma dada comunidade.

Reafirma-se então, que ser conselheiro/conselheira é mais que uma opção, consiste em mais um desafio na vida dessas pessoas e isso implica conseqüências diversas.

### **4.3. Relações sociais e políticas no cotidiano do conselheiro**

De modo geral, os Conselhos de políticas públicas ainda são recentes na história política do país e vêm sendo motivo de diversas reflexões e debates.

Nos últimos anos, o número de CMDCA's na Paraíba vem aumentando, entretanto, sua efetivação não vem sendo fácil. São vários os problemas que afetam o cotidiano desses Conselhos, desde os aspectos físicos, passando pelos aspectos sociais e políticos. Entre os desafios mais freqüentes, destacam-se: as relações entre conselho e poder executivo, entre conselho e sociedade civil, esta última se desdobrando entre a relação com a entidade representada e a relação com a sociedade de modo geral.

#### **4.3.1. Relações com o Poder Executivo**

A existência do Conselho enquanto órgão gestor raramente é compreendida e aceita como tal pelo poder político local. O surgimento de muitos desses Conselhos não

se deu enquanto necessidade da comunidade local, mas enquanto uma exigência formal para acesso aos programas federais. Com frequência, a criação e instalação não contaram/contam com um processo dialógico governo-sociedade, tampouco com uma qualificação prévia para tal (cf. Teixeira, 2000:113).

Em alguns casos, a criação do conselho se deve a exigência do Ministério Público, como foi o caso de determinado município da região do Litoral, onde residem os conselheiros Eliezer e Josias. Ali o Conselho foi criado sem a devida compreensão das partes envolvidas. O que resultou em um conselho frágil, inoperante e sem expressão política.

Constata-se, a partir dos dados levantados, uma grande insatisfação por grande parte dos conselheiros entrevistados quanto a atuação de seus Conselhos, mais precisamente, estavam insatisfeitos com a relação entre o Conselho e o Poder executivo.

O que é proposta política parece que só é quando se é candidato e ainda não está no poder, quando entra, esquece (Raimundo - região do Litoral).

A descrença do entrevistado na capacidade de atuação do Conselho é decorrente do que ele vem vivenciando em seu município. Depois de quatro anos como conselheiro (dois mandatos consecutivos), ele se encontra frustrado com os resultados obtidos.

Mesmo os conselheiros de municípios que já têm uma tradição de luta e organização política também vêm sofrendo com a falta de uma cultura política que tome por base a democracia e a participação direta da sociedade civil. Até nos municípios, cuja administração tem características mais modernas e de cujos gestores se espera uma gestão mais participativa, quanto a política voltada para a criança e o adolescente, a atuação ainda deixa a desejar. Nesse sentido, Antônio, conselheiro de um município de grande porte (com mais de 200.000 hab.), assim se expressa:

Às vezes beira a angústia, por que no caso específico de nosso município, nós acreditávamos que o poder público a partir de um processo de participação, de forças políticas mais democráticas, no exercício do poder executivo (...) poderiam propiciar um avanço em

relação às políticas de atendimento a criança e ao adolescente, mas a prática infelizmente tem demonstrado que isso não ocorre pelo menos neste município (Antônio, 51, região do Agreste).

Constata-se que o CMDCA não tem conseguido ocupar seu lugar no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Aliás, o excesso de burocracia estatal, o insulamento das entidades e dos órgãos que o compõem e a não priorização da política infanto-juvenil são elementos que vêm dificultando o bom desempenho desse Sistema.

Os motivos que os levam a tal postura são diversos, pode até faltar um pouco de informação sobre o papel do Conselho, mas estão fortemente presentes as marcas de uma política com base no autoritarismo político e no centralismo de poder. Mesmo aqueles governantes que, enquanto candidatos, apresentam uma proposta democrática de governo, ao assumirem o poder, não estabelecem um diálogo com a sociedade e não respeitam o conselho enquanto um órgão deliberativo. Os depoimentos de Telma, e Jussara ilustram essa realidade:

Já participamos de duas audiências [Conselho e o poder executivo] e eles desconhecem o que é o Conselho de Direitos. Desconhecem o verdadeiro sentido do Estatuto (Telma – região do Sertão).

A gente vê que o poder do prefeito fica de certa forma manipulando. O governamental fica manipulando lá (Jussara).

É preciso questionar até onde vai o limite do desconhecimento acerca da participação desses órgãos e o que vem a ser opção e estratégia política do governante.

A ruptura de um modelo de gestão para outro não se faz por decreto, ela envolve a tomada de consciência e a transformação da prática, não apenas de um sujeito envolvido, mas do conjunto.

Em um município da região do Brejo, onde Marcos é conselheiro, foi necessário recorrer ao Ministério Público para se ter assegurado o funcionamento do conselho:

O Conselho é um espaço de democratização, muitos governantes não querem que esse Conselho ande porque eles têm uma visão de que, se o Conselho andar eles estarão perdendo o poder. (...), fazem de tudo para que o Conselho não funcione. (...) as reuniões não dão quorum. A gente já acionou o Ministério Público duas vezes. A última vez a promotora intimou os conselheiros e ameaçou que quem não comparecer às reuniões ela vai processar por omissão (Marcos – região do Brejo).

Nesse caso, a tomada de consciência dos direitos de cidadania aliada ao apoio que as organizações da sociedade civil vêm prestando ao Conselho, associou-se ao respaldo do Ministério Público, fazendo valer os princípios legais para a efetivação da democracia e dos direitos da criança e do adolescente.

Ressalta-se que o Ministério Público e o próprio Juizado da Infância e da Adolescência, em alguns municípios, vêm sendo fortes aliados no sentido de fazer cumprir o que preconiza o ECA. Entretanto, nem sempre esse apoio é encontrado, conforme revelam os discursos abaixo:

O Ministério Público ainda chamou o governo municipal para conversar, e eu lembro, nessa reunião, que o prefeito, praticamente riu na cara da sociedade civil. Disse: ‘o que ta ali é só um planejamento, não necessariamente precisa ser executado’. E a promotora aceitou aquilo de bom grado(...). Vou chamar de omissão, porque o Ministério Público ele sabe a obrigatoriedade de se ter recursos específicos para área da infância e da juventude (Saulo - região do Sertão ).

(...) nós já fomos para o Ministério Público, já entramos com uma ação civil pública, houve audiência pública com o juiz, o promotor, a prefeita. Foi feito um termo de ajuste. Mas não funciona nada!(...) Eu acho que ir contra um poder tem que ser outro poder porque se não você leva desvantagem. Se o judiciário quisesse de fato obrigar o executivo a cumprir o seu papel... Mas aí a harmonia dos poderes prevalece (Raimundo – região do litoral).

A postura do executivo fere o Artigo 227 da Constituição Federal. Nesses dois casos, constata-se que da parte dos conselheiros existe conhecimento de suas funções e também dos instrumentos que devem ser utilizados nesses casos. Entretanto, em

nenhuma dessas audiências, houve uma presença significativa de pessoas da sociedade civil, de forma que pudesse através de suas presenças questionarem as posições e o discurso de cada um desses políticos.

É provável que essa omissão da sociedade civil revele o refluxo dos últimos anos dos movimentos sociais. A participação das massas na atualidade é baixa. À medida que as representações da sociedade civil são produzidas em espaços fechados, em ONG's, as massas se acomodam, esperam.

Nesse sentido, o Sr.Raimundo – região do litoral - faz uma crítica às entidades de modo geral:

Mas não funciona, porque, primeiro, existe uma decisão política, uma valorização dos conselhos. Nenhum gestor, por mais popular que seja, não valoriza, não só da direita, mas também da esquerda. O judiciário também não quer fazer um confronto com o poder executivo. Não faz com que a própria lei se cumpra. E em terceiro, a sociedade civil não é preparada. Não há um elo. Aí fica esse 'princípio da loucura'. (...) Nós não temos poder de mobilização, nenhum. Chamar as famílias para discutirem questões relacionadas aos filhos, eles vêm, mas qual a formação política que nós estamos trabalhando com as famílias? Não temos como mobilizá-las. Nenhuma entidade tem isso, não tem poder de mobilização. Se quiser um abaixo-assinado, se tem, mas botar esse pessoal na rua, aí teria um poder de pressão.

Na maioria das vezes, o espaço dos Conselhos foge ao princípio da paridade. O governo usa de diferentes formas de sua força e interfere na legitimidade da paridade, seja através de cooptação de algum membro da sociedade civil, seja por 'ausências' as assembléias.

Dos municípios que fizeram parte dessa pesquisa foram detectados problemas relacionados com a paridade em 42,9%. Tais problemas não são de ordem numérica, mas sim de influência do poder político local sobre os conselheiros não-governamentais, seja por vínculo empregatício com a prefeitura municipal, dependência financeira da entidade, ou mesmo por afinidades com a ideologia dominante, independente de ser ela favorável ou não ao cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

Foi recorrente entre os entrevistados a afirmação de que a participação da sociedade civil é mais firme. O interesse em participar do Conselho, de formular e

controlar as políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente é mais visível por parte dos conselheiros não-governamentais.

O representante governamental diz o seguinte: “olha, eu estou aqui porque minha secretária mandou, mas ela não me pergunta nada, eu também não tenho nenhum interesse aqui.” (...) O governamental é pior do que o não-governamental que tem uma vida comunitária (Clara – região do Sertão).

É uma relação de afrontamento. (...) A gente não conseguiu ainda rezar numa cartilha, ter o mesmo ideal. Eles estão sempre fugindo da responsabilidade. Eles não nos vêem como pessoas que estão ali até para ajudá-los a fazer o trabalho, e sim, só como cobradores daquilo que eles não desejam fazer, daquilo que eles não têm compromisso (Dalva – região do Brejo).

O discurso de um entrevistado se opõe aos demais. Na concepção de Joaquim, o poder executivo está fazendo muito bem o seu trabalho na promoção e defesa dos direitos infanto-juvenis.

Hoje a gente tem um prefeito que, quando vem um recurso pra tal Conselho resolver, ele convida todos os conselheiros e vamos discutir. (...) Às vezes tem um conselheiro que é de oposição, mas ele olha o lado da comunidade (Joaquim – região do Agreste).

Trata-se de um conselheiro de um pequeno município (pouco mais de 10.000 habitantes), o qual não me foi possível o acesso a outro conselheiro, de modo que pudesse confrontar os depoimentos.

O depoimento do Sr. Joaquim se destaca em três aspectos: o primeiro, no que tange ao discurso do entrevistado, sua postura é de defesa irrestrita ao prefeito que os ‘convoca’ quando julga necessário; em segundo, falta-lhe informação sobre o papel e função do conselho, não compreende que esse órgão tem função deliberativa, é o responsável pela formulação e pelo controle das políticas públicas para a criança e o adolescente no município. Na concepção do entrevistado, cabe ao poder executivo formular a política da criança e do adolescente no município, e ao conselho apenas ser consultado.

A maioria dos entrevistados assume uma postura inversa à daquele conselheiro: critica o centralismo do poder executivo, ou mesmo dos representantes do governo no Conselho. Raimundo, 37 anos de idade, da região do Litoral, encerrando o seu segundo mandato em um município, cuja população é superior a 75.000 habitantes, tece o seguinte comentário:

Só que aqui no município é assim: o prefeito tem uma idéia, ele executa, não passa por nós. Exemplo: dois convênios da prefeitura não passaram por nós. E quando vem para o Conselho é para resolver um problema. Quando precisa do aval do Conselho, e isso nunca precisa, porque se faz a coisa aleatoriamente. Então, quando tem uma dificuldade, alguma coisa, aí traz para o Conselho discutir isso.

Isto é complicado, porque qual é o nosso papel? Damos o aval sem poder discutir, sem poder propor, opinar. É simplesmente para levantar o braço, isto quando se levanta o braço.

Aí a secretaria da ação social se junta com dois, três e leva para o Conselho só pra dizer que levou; aí o parecer ou a assinatura vai sem mesmo levar em consideração o Conselho.

Outro problema detectado e que afeta a paridade é o fato de alguns governantes usarem do expediente de influenciar na escolha dos conselheiros não-governamentais e assim terem sempre a maioria no Conselho. Isso se confirma nas falas seguintes:

(...) foi quando eles, assim, uma forma de cortar as asas, eles foram lá, foi lá a representante, a irmã do prefeito. Inclusive combinaram com um não-governamental, para votar na pessoa que eles queriam e a menina foi eleita. Como ela tem cargo de comissão, não mexe em nada, fica na dela. Ela não mexeu na história do Fundo, não foi procurar nada disso (Jussara – região do Sertão).

A sociedade civil é um pouco fragilizada nesse sentido, porque têm muitas entidades dentro do Conselho que são dependentes diretos do governo municipal, precisam da permissão do prefeito para existir. (...) E isso enfraquece muito, porque o município [os representantes governamentais] é extremamente coeso, são sete fechados (Saulo – região do Sertão).

É positivo se ter essa ferramenta, mas falta clareza do papel e do poder que o próprio Conselho tem. (...) Acaba o Conselho não sendo autônomo, porque tem uma cultura de governo centralizado. As políticas de atendimento ainda saem dos gabinetes e dos secretários. (Emanuel – região do Litoral).

A falta de liberdade das entidades fere o princípio da autonomia do Conselho. Mesmo assim, tem sido usada com certa frequência por vários poderes municipais, no sentido de quebrar a paridade desses órgãos e terem seus projetos aprovados.

Apesar de os Conselhos se encontrarem legalmente garantidos, sua efetivação ainda sofre os mais diversos tipos de dificuldades. Existem ainda traços de centralismo por parte dos gestores municipais no sentido de manter esses órgãos presos ao seu poder. Buscam inserir no Conselho pessoas que comunguem com sua ideologia política e que possam pactuar com seus interesses. Sobre isso, Moreira faz o seguinte comentário em sua tese:

O que observamos nas práticas de escolha dos conselheiros, (...) é que o procedimento mais comum para a escolha das entidades da sociedade civil é a indicação ou o convite às organizações sociais por parte do prefeito ou do secretário municipal (MOREIRA, 2002: 185).

Tais práticas ainda fazem parte do cenário político de muitos municípios e não destoam das práticas de apadrinhamento e troca de favores que imperaram durante anos consecutivos. Porém, são grandes as conseqüências negativas desse tipo de manobra política no que tange à defesa dos direitos políticos da criança e do adolescente. Em alguns casos, a falta de compromisso com a causa contribui para a quebra de paridade ou mesmo para o não funcionamento do órgão.

Muitas entidades da sociedade civil, que se encontram nos Conselhos, são dependentes diretos financeiramente do governo municipal, “precisam da permissão do prefeito para existir” (Saulo – região do Sertão). Esse mesmo entrevistado afirma que o controle dos conselheiros se dá através das benesses do poder local para com a entidade que tem representação no conselho e que, caso o representante da entidade lhe seja ‘infidel’, essas benesses são suspensas e a criança será a principal prejudicada.

Uma conselheira, da mesma região, mas de um outro município, faz o seguinte comentário a respeito de outra:

Ela só perdeu umas duas reuniões [do Conselho], ela tem “um rabinho preso” com o governamental (Jussara – Região do Sertão).

A compreensão do Conselho, enquanto uma instituição viva e dinâmica, formuladora de políticas e controladora das ações voltadas para a criança e o adolescente, ainda não foi plenamente aceita, o depoimento abaixo denota isto:

Teve um tempo que nós adotamos até a ‘ filosofia do mudo’ - de chegar nas reuniões e balançar só a cabeça. Quando eu, Saulo e o Pastor não participávamos, eles consideravam a reunião *light*. Porque, quando chegávamos na reunião, íamos com questionamentos. De tanto cobrarmos começaram a nos taxar como briguentos. Percebemos que, de um lado, estava o governamental, e do outro, o não-governamental, só balançando a cabeça para o prefeito (Severino - região do Sertão).

Frente à realidade observada, é possível inferir que a legitimidade do Conselho, enquanto um órgão colegiado, formulador e controlador de políticas, com objetivos e funções específicas, nem sempre vem sendo assegurada. O espaço institucionalmente criado não garante seu funcionamento efetivo. Moreira (2002:121), analisando a participação social na esfera local, assevera:

O processo de participação dos cidadãos, no poder local, não se desenvolve se não houver, de fato, uma vontade política dos governantes locais. (...) Os grupos dirigentes e as elites locais lançam mão dos mais variados instrumentos e artifícios políticos para impedir a participação social no poder local, de modo que os segmentos populares continuem excluídos da participação na gestão pública local.

Todavia, uma participação ativa e legítima só se realiza se houver interesse e mobilização por parte da própria sociedade civil. A participação, enquanto instrumento de transformação das formas tradicionais de governo, ainda é um exercício de aprendizagem política. Ela não é ofertada, ela é, como afirma Demo, *conquista e processo*.

### 4.3.2. Relações com a entidade representada

Quanto ao acompanhamento dos representantes da sociedade civil nos CMDCA's pelas entidades representadas, este foi visto como um problema para 85,7% dos entrevistados. Apenas quatro (14,3%) mencionaram que recebem apoio. Foram recorrentes os depoimentos quanto ao escasso acompanhamento e apoio que recebem das entidades que representam e que os indicaram para o cargo.

As reclamações mais comuns dizem respeito à falta de compreensão dos colegas de entidade em acatarem as atividades desenvolvidas no conselho como parte de sua jornada de trabalho na entidade, é comum não computarem a participação no conselho na carga horária de trabalho do funcionário. Além disso, tomam pouco conhecimento de suas decisões e ações dentro do Conselho, alegando escassez de tempo e de recursos humanos.

Conforme depoimento, alguns casos chegam a impedir que o conselheiro participe mais incisivamente do Conselho ou o responsabilizam pelas 'horas a mais de dedicação'.

O conselheiro de uma entidade que, por sua vez, representa ou deveria representar interesses da sociedade civil de modo geral, termina representando a si mesmo, não recebe apoio de sua própria entidade.

Quando esse apoio é encontrado, o conselheiro se sente mais seguro e sua atuação é mais bem definida. Não só ele está convicto da importância desse órgão para a política de atenção à criança e ao adolescente, mas também sua entidade.

Olhe, assim, a gente tá muito junto, a entidade fica muito junto, porque a gente tá sempre discutindo o que acontece (Jussara – região do Sertão).

Tem que estar claro para a entidade que a participação no Conselho é prioridade. É uma ação mais ampla em nível municipal. (...) Isso as entidades, muitas vezes, não têm clareza. Isso a gente está conquistando aos poucos. Em nosso caso, a nossa entidade já está consciente dessa importância (Marcos – região do Brejo).

Normalmente entram em pauta questões do Conselho. Só os temas que achamos mais importantes repassar. (...) Um outro canal tem sido

o próprio Fórum DCA/PB com algumas questões que levamos para ser discutidas lá (Aline – região do Litoral).

Esse apoio se apresenta como uma forma de fazer valerem os direitos de cidadania e democracia conquistados.

O apoio da entidade ao conselheiro deve estar pautado na sua inserção na defesa dos direitos da criança e do adolescente e deve estar acima das divergências partidárias. O que se busca é o aperfeiçoamento das ações para a população em questão.

O Conselho municipal, onde o conselheiro Marcos<sup>46</sup> atua, em uma ação conjunta com o Ministério Público e com o Poder Judiciário, vem buscando formas de superação da situação de risco e exploração em que vivem as crianças e os adolescentes daquela localidade e, dessa forma, vem fazendo com que o Poder Executivo assumas as responsabilidades que lhes são inerentes.

#### **4.3.3. Relações com a sociedade civil**

A forma como se desenvolveu a sociedade brasileira contribuiu para a existência de certo alheamento político em uma parcela significativa da população. A política nos foi inculcada como sendo ‘coisa do branco’, ‘para o rico’, ‘para o homem estudado’. O sentido de cidadania, de direitos sociais e políticos foram negados ou doados em doses mínimas durante séculos, enquanto benesses dos ricos para com os pobres. Os cargos de representação política são equivocadamente separados da população, que não controla as ações de seus representantes e muito menos lhes cobra o que lhes haviam prometido ao pedir o voto para elegê-lo.

A partir do fim dos anos de 1980, surgem algumas mudanças no cenário político brasileiro: a Constituição Federal de 1988, especialmente em seu Artigo 204, Inciso II, enfatiza a necessidade da participação popular nas ações governamentais; e o Artigo 227 que vai tratar dos direitos da Criança e do adolescente. Esses dois artigos são fundamentais para a organização de toda a política voltada para esses cidadãos. A participação popular torna-se, então, necessária para a efetividade dessas políticas.

---

<sup>46</sup> Trata-se de um município na região do Brejo paraibano, onde há uma acentuada disparidade entre ricos e pobres. Acompanha esse quadro a situação de exploração da mão-de-obra infanto-juvenil e da exploração e abuso sexual de crianças e adolescentes.

Mas, como afirmado anteriormente, nossa sociedade tem fortemente inculcida uma cultura política da delegação de poderes, não por acomodação, mas por anos a fio dos mais variados tipos de opressão e centralização do poder. A inversão desse processo histórico não ocorre num curto espaço de tempo.

Quando se trata de municípios de pequeno e médio porte, essa situação se torna ainda mais difícil devido aos laços de parentesco e apadrinhamento locais, onde o poder político se encontra concentrado nas mãos dos detentores do poder econômico.

Não tem sido fácil para o conselheiro informar a sociedade civil sobre as ações do Conselho. Há dificuldade de se conseguir espaço na mídia e o trabalho desenvolvido pelas ONG's, por mais bem intencionado que seja, não consegue atingir a um grande público.

Considerável parcela da população desconhece a existência desses órgãos, assim como desconhecem muitos outros de seus direitos de cidadania. Constatou-se um descontentamento por parte dos conselheiros entrevistados no que tange à mobilização da opinião pública e da própria participação da sociedade. Na avaliação feita por um conselheiro de um município de médio porte, ficou registrado que

Os Conselhos não estão funcionando, o poder executivo não quer, o poder judiciário não quer, qual é a via? Mobilização. Mas essas entidades não estão fazendo um trabalho eficaz, é ainda uma discussão básica, que não traz poder de mobilização (Raimundo – região do litoral).

Não se pode tirar a razão desse conselheiro. A mobilização social, nos fins dos anos 70 e na década de 1980, buscava o fortalecimento da sociedade civil no que se referia aos direitos políticos e civis castrados pelo Regime Militar. Como afirma Gohn (1992:50), nos movimentos sociais, a educação é auto-construída no processo, e o educativo surge de diferentes fontes. A mobilização social daquele período foi de aprendizagem na própria militância.

Essa forma de participação está inserida nas políticas neoliberais da Reforma do Estado e dão o norte nas decisões econômicas. Apesar disso, trata-se de uma função

social ainda recente. Dentre os obstáculos que o conselheiro enfrenta encontra-se o distanciamento existente entre sociedade e conselho.

A mídia poderia ser uma forte aliada nesse processo de inclusão de uma nova cultura política, entretanto, esse apoio tem deixado a desejar. Esse distanciamento vem dificultando uma aproximação entre conselheiros e sociedade civil de modo geral.

A baixa capacidade organizativa da população, o grande número de pessoas analfabetas, ou analfabetas funcionais, também contribuem para esse distanciamento.

De acordo com Antônio, conselheiro de um município localizado no Agreste, ainda é incipiente a participação popular nos Conselhos. Em sua concepção, faz-se necessário um trabalho em rede, em que se possam juntar as forças das diversas organizações da sociedade civil em prol dos direitos de cidadania:

Há necessidade em cada município de um trabalho em rede, ou seja, que as entidades da sociedade civil se fortaleçam e se articulem cada vez mais no sentido de aprofundar essa discussão para que o conjunto da sociedade possa compreender, valorizar e respeitar o trabalho dos Conselhos. Isso perpassa naturalmente o conjunto das necessidades da população, particularmente naquilo que diz respeito à criança e ao adolescente. Então não podemos prescindir da divulgação, das ações dos Conselhos. A ocupação dos espaços na mídia é uma outra forma de atingir a sociedade, possibilitar que a sociedade tenha um conhecimento mais preciso, mais coerente acerca das ações do Conselho. (...) Mas, entendemos que seja um processo e como tal pode demandar aí ainda muitos e muitos anos (Antônio, conselheiro da região do Agreste).

Esse depoimento se destaca pela força de expressão. O conselheiro chama a atenção para a necessidade de romper com o isolamento e partir para uma ação conjunta, enquanto condição *sine qua non* para atingir a sociedade de modo geral, e contribuir para a compreensão e valorização desses Conselhos, enquanto espaço de uma cidadania ativa.

A preocupação com a divulgação das ações do Conselho tem sido uma marca dos representantes daquele município. Tanto para Antônio, quanto para sua colega de conselho, o uso dos meios de comunicação de massa poderia ser um valioso instrumento em prol da consolidação da democracia brasileira. Sabe-se, porém, que

esses meios são de propriedade privada e controlados ideologicamente. O que é apresentado ao público é sutilmente determinado pelo poder político e econômico local, especialmente em localidades pequenas.

Os entrevistados estão certos de que é necessário fazer um trabalho informativo no sentido de tornar o Conselho conhecido pela população, de modo que se possa entendê-lo e valorizá-lo como um órgão a seu serviço.

A gente precisa se abrir mais, buscar mais meios de fazer isso (Rosa, região do Litoral).

A imagem dos Conselhos é muito ruim, não houve um investimento de vender a imagem, porque nós vivemos num mundo capitalista, não podemos esquecer disso (Ana – região do Agreste).

No ano de 2004, os CMDCA's de Campina Grande e João Pessoa buscaram realizar um trabalho de divulgação, mas, para o Conselho de João Pessoa, faltaram recursos financeiros para a distribuição do material às entidades cadastradas.

Trata-se de uma situação cíclica: a cessão de verbas para realização de intercâmbio com as entidades poderia ser facilitada se houvesse por parte do governo local a garantia da infraestrutura para o funcionamento desses órgãos. Por sua vez, se houvesse mais interlocução entre Conselho e sociedade e um acompanhamento sistemático por parte das entidades, o poder de ação e intervenção do CMDCA, no que concerne à proposição e efetivação das políticas públicas para a criança e para o adolescente, seria bem mais incisivo.

Esse órgão tem caráter deliberativo. Sua afirmação, enquanto órgão independente, formulador e controlador das políticas públicas, envolvem a tomada de conhecimento e consciência da sociedade, ou seja, necessita de uma ação educativa e formativa que extrapola os limites do próprio Conselho. Uma participação mais efetiva da sociedade é condição para que o Conselho assuma de fato o seu papel. Isso envolve a criação de uma nova cultura que venha substituir a cultura da submissão e da omissão. Teixeira (2000:106) defende a idéia de uma democratização da participação popular nessas instâncias:

Tratar da natureza dos Conselhos de políticas públicas exige também que se indague como inserir nestes mecanismos de representação social o cidadão comum, não organizado, excluído de qualquer participação. (...) Este é o grande desafio na construção da nova institucionalidade democrática: criar canais de comunicação permanentes e interativos entre os cidadãos, o governo e as próprias entidades representativas. Neste sentido, o uso de novas tecnologias de comunicação poderá facilitar o acesso à representação social.

A colocação de Teixeira é de fundamental importância para apontar caminhos rumo à consolidação da democracia. A informação e a formação de opinião são elementos importantes para que a comunidade possa tomar conhecimento desses espaços de atuação dos seus representantes e dos representantes do governo, relacionados aos seus direitos. Pouco adianta um órgão híbrido<sup>47</sup>, com tamanha responsabilidade, se não dispõe de uma comunicação com a sociedade, que dê legitimidade as suas ações e decisões.

#### **4.4. Existência e atuação dos CMDCA's: papel e atribuição**

A Lei 8.069/90 - ECA – estabelece, em seu Artigo 88, inciso II, que os Conselhos de Direitos, nas instâncias nacional, estadual e municipal, são órgãos públicos, permanentes, deliberativos e controladores das ações relacionadas à política da criança e do adolescente, em que a participação e representação popular se dá através de organizações representativas.

Como decorrência dessas prerrogativas, uma série de atribuições é transferida ao Conselho e, conseqüentemente, sua efetivação passa aos membros desses órgãos.<sup>48</sup>

A partir do diagnóstico de realidade municipal, o Conselho deve procurar formular e, conseqüentemente, deliberar as políticas públicas que venham atender às necessidades dos cidadãos, numa perspectiva conjunta das representações da sociedade civil e do governo.

---

<sup>47</sup> Híbrido porque concentra governo e sociedade civil de forma paritária.

<sup>48</sup> Ver, a esse respeito, Cadernos de Ação nº 4 - Trabalhando Conselhos de Direitos. (IEE/CBIA), abril/93. pág. 23; Garcia, et al, 1993).

A partir das demandas oriundas da sociedade, deve-se então se organizar os projetos e ações das políticas públicas. Entendem-se, aqui, Políticas Públicas na perspectiva defendida por Degenennszajh (2000:59), como uma forma de distribuição e redistribuição de bens e serviços sociais, que acontecem enquanto uma resposta às demandas sociais. De acordo com aquela autora,

Embora as políticas públicas sejam de competência do Estado, não representam decisões autoritárias do governo para a sociedade, mas envolvem relações de reciprocidade e antagonismo entre essas duas esferas (DEGENENNSZARAJH, 2000:59).

Essas políticas, enquanto direito coletivo, devem contar, em sua formulação, com a participação da sociedade civil. O Conselho, enquanto órgão aglutinador dos interesses do poder executivo e da sociedade civil, constitui o *locus* por excelência para captar as demandas infanto-juvenis e transformá-las em políticas públicas sociais.

O CMDCA, além de formulador, tem também a função de controle das ações decorrentes dessa formulação, no intento de garantir a efetivação dessas políticas. Como afirma Bucci (2001:13), Toda política pública é um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular. Conseqüentemente, a função de controle desempenhada pelo Conselho é a garantia da efetivação dos direitos sociais desses cidadãos em desenvolvimento.

Foi possível ter acesso à Lei que dispõe sobre a política municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e/ou ao Regimento Interno do CMDCA de 11 municípios<sup>49</sup>. A partir desse material, constatou-se que são atribuídas a esses órgãos entre 12 a 17 responsabilidades, em consonância com o Estatuto da Criança e do Adolescente. Essas atribuições não sofrem variações consideráveis de conteúdo e forma de uma Lei para a outra<sup>50</sup>.

As entrevistas realizadas com os 28 conselheiros permitiram constatar que a maioria dos entrevistados (71,4%) tem conhecimento de pelo menos *uma* atribuição do conselheiro. Alguns, inclusive, chegaram a explicitar oito atribuições, o que demonstra

---

<sup>49</sup> Apesar de se ter solicitado a todos os entrevistados, eles não dispunham desses documentos. Dois deles sequer sabiam da existência dos mesmos.

<sup>50</sup> Em alguns casos, têm dúvida sobre se a lei foi construída para aquele município ou copiada de algum outro. A não observância dessas especificidades pode implicar inadequação desse instrumento legal e, conseqüentemente, levar à inoperância do mesmo.

que uma boa parte deles tem consciência do papel do órgão para a efetivação da política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, assim como para a efetivação do processo político democrático do país (tabela 8).

**Tabela 8-Conhecimento das atribuições do CMDCA pelos conselheiros**

<b>Classificação</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Respondeu a questão	20	71,4
Não respondeu ou não soube responder a questão	06	21,4
Confunde competências do CMDCA com as competências do CT	02	7,1
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>100,00</b>

A ausência de respostas associa-se à ausência de experiências no atendimento ou defesa dos DCA's, e indica a ausência de qualquer capacitação para o exercício da função. Associa-se ainda ao tamanho e nível de desenvolvimento do município - conselheiros de municípios de pequeno porte, sem tradição de organização dos movimentos populares. Imperam nesses municípios o patrimonialismo<sup>51</sup> e o clientelismo político. Essas localidades, devido ao estado de pobreza constante e à dependência política, apresentam uma fraca organização e mobilização social quase inexistente.

O exercício da co-responsabilidade não faz parte das práticas cotidianas desses conselhos. O espaço desses órgãos deixa de ser de debate e formulação para se transformar num campo de disputa, quando os interesses são antagônicos, ou então é criado o falso consenso, adquirido não na base da igualdade de pensamento, mas na opressão.

Neste sentido, o pensamento gramsciano vem alertar para a questão de que a hegemonia não está presente apenas como um produto do domínio do econômico e conseqüentemente, do Estado e da classe privilegiada, ela vai se dar também no plano do cultural.

<sup>51</sup> De acordo com Sorj (2001), na atualidade, o patrimonialismo se desdobra em múltiplas manifestações, dentre as quais podemos destacar o patrimonialismo dos políticos, isto é, a utilização de cargos públicos para adquirir vantagens econômicas, concessão de favores ao setor privado, nepotismo, etc.

Voltando às normativas dos CMDCAs, dentre as atribuições mais citadas a função do *controle* foi a que se destacou, com 26,7% das indicações; em seguida veio a função de *formulação de políticas públicas*, com 20%, e o acompanhamento aos Conselhos Tutelares em terceiro lugar, com 17,8% (ver tabela 09).

**Tabela 9 – Atribuições que julgam ser da competência do conselheiro**

<b>Atribuições</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Controlar/ acompanhar as políticas de atendimento da criança e do adolescente	12	26,7
Formular e deliberar políticas públicas voltadas para a efetivação dos direitos	9	20,0
Realizar as eleições para o Conselho Tutelar e/ou acompanhar suas ações	8	17,8
Cadastrar as entidades não-governamentais e registrar os programas governamentais de atendimento	7	15,6
Implantar e operacionalizar o FMDCA	4	8,9
Apresentar propostas ao orçamento público	3	6,7
Elaborar o Regimento interno	1	2,2
Propor e manter estudos sobre a realidade da criança e do adolescente	1	2,2
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>100,0</b>

Foram questionados aos conselheiros quais têm sido *as ações que os Conselhos vêm desenvolvendo com mais frequência*. Todavia, o índice de abstenção a essa questão e as ações que afirmaram estar sendo operacionalizadas por esses Conselhos indicam o distanciamento entre a prática e a idealização desta. De acordo com Antônio, não é fácil atender às atribuições concernentes a esse órgão.

Alguma coisa a gente tem lutado (...) isso não é um processo linear (...) tem que estar permanentemente vigilante (...) é uma responsabilidade muito grande fazer com que esse conjunto de ações aconteça (Antônio, 51 anos – região do agreste).

Como foi mencionado na relação entre Conselho e Poder Executivo, a falta de apoio deste poder, associado à falta de planejamento do Conselho, contribuem para a precariedade no funcionamento desse órgão e, conseqüentemente, sua atuação fica em torno do imediatismo, das eleições para o Conselho Tutelar.

O que a gente tem feito é cobrado, mas formulado, ainda não (Dalva – região do Brejo).

A gente passa praticamente o ano inteiro ‘apagando incêndios’ (Saulo – região do Agreste.).

Acho que a gente não consegue propor políticas. A gente vive meio que apagando fogo, as questões vão surgindo e a gente vai dando respostas (Emanuel – região do Litoral).

Percebe-se que os Conselhos municipais estão devendo à sociedade. (Helena – região do Sertão).

A gente não conseguiu muita coisa porque estamos em falta com as reuniões. A culpa é do presidente que não convida (Eliezer – região do litoral).

Apesar da semelhança das falas, trata-se de conselheiros de diferentes municípios, em diferentes regiões e com diferentes faixas populacionais. Expressões como *‘tem cobrado’*; *‘devendo à sociedade’*; *‘apagando fogo’*; *‘a culpa é do presidente’* [que, com freqüência, é representante governamental] indicam a distância entre o que propõe o Estatuto e a própria legislação local que trata da política dos direitos da criança e do adolescente e, também, da realidade vivenciada por esses conselheiros. O *‘apagar o fogo’* pode ser tomado enquanto sinônimo do imediatismo com que são realizadas as ações. Além da falta de planejamento dos conselheiros, as condições de trabalho que lhes são ofertadas também são precárias.

Dentre os entrevistados para esta pesquisa de tese, 6,7% *não conseguem visualizar qualquer tipo de ação desenvolvida pelo órgão* e, ainda, enfrentam dificuldades de relacionamento com os representantes governamentais dentro do espaço dos Conselhos (tabela 10).

Se o conselheiro apresentava a compreensão de suas atribuições, o mesmo teve embaraços para falar sobre suas ações enquanto conselheiros.

O silêncio como resposta de alguns entrevistados leva a supor que se trata da falta de preparo específico para a função. Entretanto, o percentual dos que se abstiveram de responder sobre *as ações que o Conselho vem realizando* chegou a 30,0%. Em alguns casos, só nesse momento da entrevista o conselheiro admitiu explicitamente que o Conselho não estava funcionando há mais de três meses, ou mesmo que estava desativado<sup>52</sup>.

Constatou-se, dentre os que responderam a essa questão, que a ação que esse órgão desenvolve com mais frequência é o *acompanhamento das eleições e ações do Conselho Tutelar* (16,7%) (tabela 10).

Em igual percentual (16,7%) foram as afirmativas de que *o Conselho vem atuando sem planejamento prévio*, lançando mão da expressão utilizada por dois conselheiros, “*apagando fogo*” (tabela 10).

As atividades de *divulgação do Conselho e do Estatuto e/ou a realização das Campanhas anuais incentivadas pelo Fórum DCA/PB* foram citadas por 13,3% , dentre os que responderam (tabela 10).

Em relação à formulação e deliberação de políticas públicas, enquanto atividade desenvolvida pelo Conselho, apenas 10% dos entrevistados afirmaram estar acompanhando o orçamento e fazendo proposições.

Todavia, os dados expostos na tabela 9 apontam para a restrita atuação desses conselhos e, conseqüentemente, para a dificuldade de formular e controlar as políticas públicas para a criança e o adolescente.

As ações desempenhadas se encontram aquém das atribuições propostas pelo Estatuto e pelas leis municipais que tratam da política municipal de direitos da criança e do adolescente. A disparidade existente entre a proposição legal e a ação precária tem sua origem tanto na ordem material quanto na ordem cultural.

No que tange à ordem material, faltam condições físicas e materiais de trabalho, como por exemplo: não há uma sala para uso exclusivo do Conselho, faltam material de

---

<sup>52</sup> Por ocasião da pesquisa, registraram-se: sete Conselhos em funcionamento; quatro, sem funcionar há mais de três meses; três conselhos retomando as atividades após período superior a três meses sem funcionar.

consumo e permanente, transporte e recursos humanos (técnicos) que dêem suporte às ações do Conselho.

**Tabela 10 - Funções desempenhadas com mais frequência**

<b>Atribuições desenvolvidas pelo CMDCA</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Não respondeu	9	30,0
Acompanhamento do CT em diferentes momentos	5	16,7
O Conselho tem agido sem planejamento, à base do improviso	5	16,7
Divulgação do ECA, do CMDCA e das campanhas anuais	4	13,3
Formulação e controle das políticas públicas, acompanhamento da política orçamentária e gerência do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente	3	10,0
Não consegue visualizar essas ações	2	6,7
Participação do conselho em diversos eventos de 'cidadania'	2	6,7
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>100,0</b>

Essa carência vai desde a falta de uma folha de papel para se fazer um ofício até a falta de um veículo para se fazer cumprir o previsto no *parágrafo único* do artigo 90, e o Artigo 91, do Estatuto.

Para uma melhor compreensão dessa realidade se pode recorrer aos dados apresentados pelo Fórum DCA/PB (2004, 47:51): dos 46 conselhos pesquisados, 13,1% não dispunham, na ocasião da pesquisa, de um espaço para uso próprio; 54,3%, de veículo, de nenhuma forma; para 65,2%, não havia linha telefônica, e 58,7% não possuíam computador. Tal carência se completa com a ausência de material de expediente, que faltava para 26,1% dos informantes.

Mesmo no que tange aos recursos humanos, a pesquisa informa a ausência de funcionários (secretários, pessoal de limpeza, vigilantes, motoristas, etc.) em 76,1% dos Conselhos investigados. Fato semelhante acontece, onde apenas 32,6% dispõem de

técnicos (assistente social, pedagogo, psicólogo, advogado, etc.) que possa dar apoio às ações do Conselho (Cf. Fórum DCA/PB, 2004:78-81).

Os depoimentos abaixo indicam a dimensão do problema:

Dificuldades mínimas impedem o trabalho, por exemplo: transporte para visitar as entidades que querem se cadastrar, se credenciar no Conselho. (...) Tem casos até que a entidade oferece o transporte. Não aceitamos, porque seria antiético. (...) Faltam selos dos Correios para envio do Boletim; a máquina de xérox [doação] encontra-se em condições precárias. O fax, muitas vezes, falta bobina, para se enviar ou receber um fax (Aline - região do Litoral).

Uma sala praticamente sem nada, com algumas coisas que foram doadas por algumas entidades. Tem uma máquina quebrada, um bureau velho que foi doado já por outra pessoa e uma estante. É essa a estrutura da casa do Conselho de direito, uma sala só com a placa, mas que não funciona nada. (...) Isso é muito angustiante, revoltante, isso está me revoltando (Clara - região do Sertão).

Esses depoimentos são de conselheiras de municípios considerados grandes (conforme classificação do IBGE): mais de 500.000 habitantes. Tais dados levam a inferir que não se trata de uma situação de pouco poder econômico do município, mas da baixa valorização que se vem dando à política da criança e do adolescente.

A falta de atenção à criança e ao adolescente não só contraria os princípios legais do ECA, mas rompe também com a filosofia da participação que perpassa a Constituição Federal de 1988.

O segundo fator, o de ordem cultural, está imbricado no primeiro: a precariedade material retrata uma cultura política de omissão, desrespeito, centralismo, exploração de uma classe sobre outra. O poder político ainda está preso aos interesses de uma classe dominante. As ações que esses órgãos estão conseguindo desempenhar são precárias e distantes do que recomendam os textos legais. Nas palavras de Chauí (1990:42),

A prática e o discurso dominantes, como se sabe, estão encarregados de criar em todos os membros da sociedade o sentimento de que fazem parte dela da mesma maneira, e que a contradição não existe.

(...) Não é exatamente dessa maneira que as coisas se passam na realidade, a imposição de um corpus de representações e de normas à sociedade exige que os dominantes pensem e ajam autoritariamente para que o embute (sic) ganhe foros de verdade. O autoritarismo existe sempre e toda vez que as representações e normas, pelas quais os sujeitos sociais e políticos interpretam suas relações, sejam representações e normas vindas de um pólo ou de um lugar exterior à sociedade e situado acima dela.

Dessa forma, o Conselho, mesmo sendo um órgão composto de forma paritária governo-sociedade civil, está sob a pressão do governo local, e este, por sua vez, quase sempre se encontra atrelado aos interesses das camadas dominantes da sociedade.

Apona-se aqui uma relação entre o tamanho do município e as marcas de uma cultura política local. De acordo com Amélia Cohn (2002:160), um dos riscos que a experiência conselhistas enfrenta, além do porte do município, é a cultura política local:

Quanto mais patrimonialista e clientelista essa cultura, maior a concentração do poder em mãos do Executivo local e maior a apropriação da máquina pública por parte das elites políticas locais.

Os municípios com maior concentração populacional, também têm, via de regra, mais facilidade de acesso à formação e à informação e uma maior facilidade de organização da sociedade civil. Isso implica também maior poder de intervenção na formulação e no controle das políticas públicas para as demandas sociais. É então de se supor que, nesse caso, os Conselhos de políticas públicas tenham espaço garantido e efetivo.

Essa suposição, porém, só pôde ser confirmada até certo ponto. Há, de fato, um poder significativo de mobilização social nas cidades maiores, todavia isso não tem conseguido ampliar a participação política e tampouco gerado atendimento eficaz às demandas sociais.

Mesmo que, em municípios maiores, seja menos visível a dominação ideológica de grupos sociais privilegiados sobre outros menos favorecidos social e materialmente, essa dominação continua acontecendo de diversas formas.

A sociedade brasileira é bastante desigual e a política do “favoritismo” e do ‘apadrinhamento político’ ainda tem espaço garantido na cultura política atual. Qualquer modificação de ordem social e política não acontece apenas por decreto, essa é processual, envolve tempo, aprendizagem e capacidade de organização da sociedade. A força da ideologia dominante faz uso da necessidade material e humana de sobrevivência.

A ausência de estratégias de ação dos representantes da sociedade civil, associada à falta de clareza dos papéis e ao conflito de interesses entre esses e os representantes governamentais, são traços de um caminho feito com dificuldades. Mesmo assim, parece um caminho sem volta.

Apesar dos diversos aspectos negativos apresentados pelos conselheiros entrevistados, todos afirmaram que houve mudanças em suas localidades em relação à política de atenção à criança e ao adolescente, a partir da criação, instalação e do funcionamento do Conselho, mesmo que alguns tenham acrescentado que as mudanças não foram muitas.

É importante lembrar que a presença da sociedade civil nesses espaços instituídos, apesar de conflituosa, assegura o direito de exercer a cidadania, ao mesmo tempo em que está buscando garantir o direito de cidadania de outrem – da criança e do adolescente, enquanto cidadãos em desenvolvimento.

## **CAPÍTULO V: SABERES NECESSÁRIOS À DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Criar uma nova cultura não significa apenas fazer individualmente descobertas ‘originais’. Significa também, e especialmente, difundir criticamente verdades já descobertas, ‘socializá-las’, por assim dizer, e fazer com que se tornem bases de ações vitais” (Gramsci, 1978:13).

### **Introdução**

No processo de consolidação da democracia participativa, a preocupação com uma educação para a participação política de conselheiros é um dos temas que vem se destacando não só entre esses sujeitos, mas também junto a todos aqueles que acreditam na efetividade de um sistema político democrático, igualitário e justo, e a almejam.

A participação da sociedade civil em Conselhos gestores de políticas públicas, em especial nos CDCA’s, da forma como vem sendo desenvolvida na atualidade, ainda é recente e se constitui um desafio a quem ousa participar desse processo. Isso porque o que se colocou como horizonte ainda não conseguiu se consolidar de forma plena.

Não bastam os conhecimentos acumulados nos anos de uma militância política e sindical de oposição. É preciso conhecer o funcionamento do aparelho estatal, aprender a se relacionar com o governo numa nova postura, sem, contudo, perder seus vínculos e compromissos político-sociais com as demandas da sociedade civil. Isso implica romper com um antigo sistema político - do autoritarismo do governo executivo, de uma transferência cega de poderes a um legislativo distante da realidade local.

Em outras palavras, a ruptura com um sistema político tradicional não ocorre por decreto. O surgimento de uma nova cultura política é um processo educativo que envolve tempo, decisão e integração social e política.

Conforme Carvalho, M. C. (1998: 28), a participação e o controle social podem ser entendidos como formas de expressões aprofundadas da reivindicação dos movimentos sociais, especialmente quando se tratam dos Conselhos gestores das políticas de saúde, de criança e adolescentes e de assistência social. Entretanto, coloca a autora acima citada:

Apesar de nascidos da reivindicação ou mesmo da iniciativa dos movimentos, é muito nítida a falta de preparo dos mesmos movimentos para ocupar qualificadamente estes espaços, onde é necessária uma maior capacidade técnica e política para a elaboração e a negociação de propostas frente a interlocutores distintos quanto a seus interesses, grau de capacitação técnica e acesso ao poder (CARVALHO, M. C. 1998: 28).

Almejada por muitos, assegurada na Constituição Federal e também na Lei Federal 8069/90 – ECA, a participação da sociedade civil nos CDCA's exige não só os conhecimentos adquiridos na militância política e/ou nas práticas de atendimentos, mas também os saberes técnicos e políticos - o conhecimento da linguagem da burocracia da máquina estatal, a interlocução com o governo numa forma não mais de apenas cobranças, mas de interação e produção conjunta de co-responsabilidades.

Nesse contexto, a necessidade de qualificação técnica e política para uma atuação qualificada nos CMDCA's se destaca, não só entre os próprios conselheiros, mas também entre aqueles que se encontram envolvidos na defesa e promoção dos direitos da criança e do adolescente na Paraíba.

A compreensão que aqui se tem é de que esses saberes são provenientes de duas fontes, ambas necessárias ao bom desempenho da função: a primeira vem da prática e da militância, germinada na ação contínua e nos movimentos sociais populares, vem da luta e das organizações populares; a outra se adquire através da apropriação dos processos sistematizados de elaboração, construção e divulgação de saberes e de divulgação. São os saberes técnicos, jurídicos e políticos – veiculados com uma linguagem pouco ou nada conhecida para muitos que assumem a função de conselheiro.

A segunda forma de saber chega aos conselheiros através de textos ou de cursos de capacitação ou formação, ou ainda, habilitação para a função.

Partindo dessas considerações, pretende-se, neste capítulo, analisar como esses conselheiros vêm se fazendo conselheiros, tanto a partir dos conhecimentos anteriores à prática conselhistas, quanto dos adquiridos para a função e a partir desta.

### 5.1 Saberes que vêm da prática

O processo de construção de um conselheiro da sociedade civil antecede sua admissão ao cargo, começa ainda em sua ação militante ou profissional junto às crianças e aos adolescentes. Trata-se de uma educação que vem da experiência de vida, das lutas políticas e sociais.

Partindo do pressuposto de que o conhecimento nasce de uma práxis, não se pode falar simplesmente em capacitação. A educação do conselheiro é mais ampla. Trata-se de um processo que envolve aspectos objetivos e subjetivos e exige um projeto que ajude a enfrentar o imprevisto e também o imprevisto.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 89, destaca a importância da função como sendo de *interesse público relevante*. Conseqüentemente, esses conselheiros representam e defendem – ou devem representar e defenderem – não os seus interesses, mas os de uma coletividade.

A Participação no CDCA tem como exigência uma atuação prévia na área da infância e da adolescência, tanto por parte da entidade, como também por parte do seu representante junto ao Conselho. Tais exigências encontram-se registradas em diferentes documentos legais, tais como as leis municipais e os regimentos internos dos Conselhos. A título de exemplo, podemos citar o Regimento Interno do Município de João Pessoa, que reza:

Só poderão participar do processo de escolha as entidades legalmente constituídas que estejam em funcionamento no Município há, no mínimo, um ano, assim entendidas aquelas que, por vocação temática ou pela presença regional, tenham atuação efetiva no Município (...) (Art. 46, inciso II).

Estarão aptos a concorrer os representantes das entidades que preencherem os requisitos estabelecidos para o processo definido no inciso II, caput do artigo precedente, e que atuem direta ou

indiretamente no atendimento ou defesa dos direitos da criança e do adolescente (art. 47).

Conseqüentemente, a participação nesses espaços instituídos está associada a um compromisso político desses conselheiros aliada à experiência e atuação profissional. Todavia, há diversidade nas formas de atuação desses sujeitos. Conforme a tabela 11, existe uma concentração de conselheiros atuando em ONG's (46,4%); outros (10,7%) atuam como voluntários em espaços confessionais (Associações Espíritas, Igreja Católica - catequistas, Pastoral da Criança). Entretanto, é considerável o número dos que não atuam diretamente com crianças e adolescentes (17,9%). São conselheiros que fazem parte de associações beneficentes, ou do sindicalismo rural, cuja atuação se dá em caráter indireto e/ou assistemático.

**Tabela 11 - Conhecimentos que contribuíram para o exercício da função**

<b>Formas de aquisição de conhecimentos</b>	<b>Litoral</b>	<b>Agreste</b>	<b>Sertão</b>	<b>Brejo</b>	<b>Cariri</b>	<b>total</b>	<b>%</b>
Atuação em ONG's com criança e adolescente	5	2	3	3	0	13	46,4
Não respondeu à questão	1	2	2	1	1	7	25
Atuação indireta - gestão; militância política	1	1	2	1	0	5	17,9
Atuação de caráter confessional	1	0	1	0	1	3	10,7
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>28</b>	<b>100</b>

Entretanto, como apresenta a tabela acima, o percentual de entrevistados que não responderam a tal questão é de 25%. Como foi aludido no capítulo anterior, em alguns municípios, encontram-se representando a sociedade civil pessoas que não dispõem de conhecimentos das políticas públicas para a infância e juventude, o que resulta em uma atuação inconsistente no Conselho. Trata-se de pessoas que chegaram ao cargo 'para atender ao pedido de um amigo', ferindo, assim, o que preconiza o ECA em seu Art. 88, Inciso II.

Constata-se, no decorrer das entrevistas que a opção desses sujeitos em ocuparem um cargo de conselheiro municipal é concomitante a sensibilidade de lutar em prol da cidadania de outrem. Esse ideal é o que diferencia a participação desses sujeitos. Em defesa da cidadania coletiva, ou mesmo por um ideal político, eles exercitam a própria cidadania.

Em outros depoimentos se constatou que o ideal surge na experiência de vida e/ou profissional:

(...) A vantagem que eu tenho são os conhecimentos que eu tive nas ruas, com as crianças e os adolescentes, nas associações de bairro, com os educadores que eu tive quando era adolescente (Severino, região do Sertão).

O compromisso nasce e se firma a partir das raízes da própria história de vida. A atuação nesse espaço instituído e as capacitações que freqüentou se somam à sua história e à sua opção e compromisso político.

Existem casos em que o sujeito é induzido, não por ter alguma experiência na política de promoção e/ou defesa das crianças e adolescentes, mas por ser uma pessoa comunicativa e/ou por desempenhar uma função administrativa em alguma entidade.

Foi a Associação que me levou até lá. Eu recebi um convite dos colegas de trabalho para fazer parte desse Conselho. (...) os associados me escolheram para representá-los no Conselho. Mas a associação mesmo não tem um trabalho com criança e adolescente (*Joaquim*, região do Agreste).

Cabe então perguntar: se a 'associação' não dispõe de uma ação qualquer em relação às políticas voltadas para a criança e ao adolescente, por qual motivo este cidadão encontra-se no conselho?

A situação de um outro conselheiro (Antônio) é um tanto diferente. É funcionário público, de uma cidade considerada grande conforme índice populacional e classificação pelo IBGE. Sua ação em defesa dos direitos da criança e do adolescente sempre foi assumida em caráter voluntário:

Essa é uma causa que abraçamos desde antes do Estatuto da Criança e do Adolescente. Esse trabalho coloca pra nós uma perspectiva muito grande de acreditar cada vez mais num trabalho que é realizado com as crianças e os adolescentes (...). É por acreditar nessa possibilidade de mudança, de transformação da sociedade que nós abraçamos essa causa (Antônio, região do Agreste).

Uma outra conselheira, da região do Brejo, entrevistada dessa mesma região faz o seguinte relato:

Eu estou aqui [na entidade] há 17 anos. Além de ser funcionária, também faço parte da [sua] diretoria, sou secretária. E por conhecer o trabalho (...), por trabalhar com criança há muito tempo, a diretoria achou melhor me indicar como conselheira (Dalva, região do Brejo).

Os saberes acumulados nas ações cotidianas com as crianças e com os adolescentes, em conjunto com o compromisso político e sua formação acadêmica na área da educação contribuíram para que a mencionada conselheira assumisse a função. Entretanto esses saberes não eram suficientes para dar conta das atribuições que competem ao conselheiro. A mesma afirmou que não teve a oportunidade de participar de nenhuma capacitação. Seus conhecimentos acerca da questão vieram da prática e de seus estudos individuais e, como ela mesma reconhece, não foram suficientes.

Observa-se que, quando não há oferta de qualificação para esses conselheiros, quando estes já dispõem de um envolvimento (consciência) político, vão em busca de tais conhecimentos. Entretanto, apesar de louvável a iniciativa de quem parte para a auto-formação nem sempre esses conhecimentos são suficientes, sem o auxílio de um educador.

Você precisa também ser letrado nisso, porque não basta ser um cidadão, você tem que se dedicar àquela área, conhecer melhor, porque só conhecendo é que vai saber todas as necessidades. E quando conhece as necessidades, começa a brigar para que elas sejam solucionadas. Tem que ter conhecimento nessa área toda. (Emanuel, região do Litoral).

Esse entrevistado, assim como outros, compreende que a inserção no cotidiano do atendimento à criança e ao adolescente favorece a aquisição de novos conhecimentos, o aperfeiçoamento de sua prática e o uso de ferramentas até então desconhecidas. É, ainda, um compromisso político.

Diante destas novas exigências, faz-se necessária uma estratégia formativa para as demandas da função. É preciso então questionar se essa estratégia existe e se há projetos de ação formativa na esfera local ou regional que fortaleçam e ampliem os saberes locais dos conselheiros em ação, compreendendo tratar-se de um cargo que exige rotatividade.

## **5.2. A aquisição sistematizada de saberes**

A inserção do conselheiro na realidade social e política da criança e do adolescente, aliada ao compromisso político de cidadania, é importante para uma atuação dentro do Conselho. A formação específica – a sistematização dos conhecimentos - vem a complementar, a instrumentalizar para uma ação mais eficaz.

Em outras palavras, os conhecimentos adquiridos no cotidiano e seu compromisso servem de base para a aquisição de conhecimentos específicos para a sua função, de modo que possibilitem ao conselheiro cumprir as atribuições e competências que dele se espera dentro do Conselho e, conseqüentemente, deste órgão para a comunidade.

É ponto comum na literatura que trata dessa nova institucionalidade que existe uma fragilidade da participação da sociedade civil nesses espaços. Acredita-se que a capacitação seja capaz de contribuir para superar esse impasse. Na concepção de Teixeira (2000:117),

O fator decisivo para a qualidade da participação é a capacitação dos representantes, sobretudo os da sociedade civil, não apenas no sentido político, mas também técnico.

Mas, como poderia a capacitação técnica e política atender a tais necessidades, especialmente quando se sabe que o mandato tem duração de dois anos e que só pode ser reconduzido por igual período? Que tipo de formação teria eficácia para atender a tal demanda?

Até os anos de 1980, o contexto de lutas no campo político e social tinha como foco a conscientização; não havia demanda para uma educação voltada para a participação institucional. O militante político e o educador popular, influenciados pelos desafios e ideais de esquerda do período, não puderam se preparar para a almejada tarefa de participação política nos espaços institucionais.

As novas atitudes nos espaços institucionais, os diálogos e negociações com governantes, com o Poder Legislativo e com o Poder Judiciário se constituíram em aprendizado recente.

Constata-se que a participação da sociedade civil nesses espaços, apesar dos avanços obtidos, ainda se encontra num estágio de dependência das informações, dos recursos materiais e da 'boa vontade' do governo local (cf. CARVALHO, Maria do C. 1998:27). Mas isso também se deve à diminuição das lutas e reivindicações da sociedade.

A participação política na atualidade exige não só o conhecimento adquirido no cotidiano, mas a própria noção de cidadania. Para o exercício da função de conselheiro, requer-se, ainda, um conhecimento do aparelho estatal, dos instrumentos jurídicos para garantir os direitos da criança e do adolescente, sem contar os aspectos relacionados ao orçamento público, à aplicação e à movimentação do Fundo e, também, no que tange ao planejamento e avaliação das políticas públicas.

Todavia, a atenção precisa ainda estar voltada para dois aspectos fundamentais: o primeiro diz respeito à ideologia neoliberal presente numa sociedade desigual; o segundo, em decorrência dessa ideologia, cabe perguntar a quem esse conselheiro quer servir e qual sua compreensão de sociedade. Não basta, nesse caso, buscar apenas o domínio das ações burocráticas, mas saber desvendar a ideologia presente nelas.

Não se pode afirmar a ausência de investimento por parte do governo e da sociedade civil no sentido de capacitar esses conselheiros. Entretanto, convém não se esquecer de que o projeto político do governo pode não ser o mesmo da sociedade civil.

As divergências entre governo e sociedade podem estar implícitas nos processos formativos. Por outro lado, é preciso também questionar quanto a formação ofertada pela sociedade civil, estariam elas se dando em número e em carga horária suficientes?

Seja quem for o promotor das propostas de capacitação, há nelas uma ideologia que tanto pode ser para a autonomia como para a submissão. Mesmo assim, há necessidade de que a sociedade civil, ao tomar consciência da necessidade de adquirir mais conhecimentos, busque traçar seu percurso educativo, visando, com isso, garantir uma formação e, conseqüentemente, uma participação verdadeiramente democrática. S. Mill (1963:186 apud Pateman 1992:46) afirma que a participação no plano local é um excelente espaço educativo. *Será somente praticando o governo popular em pequena escala que o povo terá alguma possibilidade de aprender a exercitá-lo em maior escala.*

A aprendizagem que se dá através da participação nos Conselhos se estende a outras formas participativas. A formação do conselheiro deve, desde o momento de sua elaboração, ser pensada e estruturada para a produção de conhecimentos.

Os dados da tabela 12 mostram que um total de 75% dos entrevistados afirmaram que, depois de eleitos, participaram de algum tipo de capacitação. Todavia, nesse grupo, existem aqueles que participaram apenas de conferências e de oficinas.

**Tabela 12 - Frequência de participação em Capacitações por conselheiros**

<b>Participação em capacitações</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Nunca participou de capacitação	07	25
Participou de uma única capacitação	07	25
Participou de duas capacitações	07	25
Participou de três ou mais capacitações	07	25
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>100</b>

Apesar de se considerar as Conferências municipais, estaduais e mesmo a federal um rico espaço de intercâmbio de experiências e, conseqüentemente, um espaço

de aprendizagem, é questionável considerar tais eventos como um espaço de capacitação. O curto espaço de duração desses eventos não favorece um aprendizado mais profundo, servem, porém, para despertar para as necessidades de aquisição de tais conhecimentos.

Conforme os depoimentos dos entrevistados, existe uma considerável oferta de cursos de *capacitação para conselheiros de direitos e tutelares* (36,2%). Em segundo lugar, na pesquisa encontra-se a oferta de capacitação na temática do *Orçamento Público e Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente* (36,2%) (ver tabela 13).

**Tabelas 13 - Temáticas das Capacitações frequentadas pelos conselheiros\***

Capacitações	Sertão	Litoral	Agreste	Brejo	Cariri	Total	%
Conselhos Tutelares e CDCA's	4	5	3	3	2	17	36,2
Orçamento público e FDCA	6	5	3	3	0	17	36,2
Conferências e fóruns	6	1	2	0	0	8	17,0
Cursos afins	0	0	2	1	0	3	6,4
Lobbies e advocacy	0	2	0	0	0	2	4,3
Total	16	13	10	7	2	47	100

\* Nota: Alguns conselheiros estiveram presentes em mais de uma capacitação

Entretanto, trata-se de capacitações de curta duração com uma sobrecarga de conteúdos. Conforme as informações obtidas pelos entrevistados e pelos facilitadores, a predominância de tempo dessas capacitações varia entre oito e dezesseis horas-aula. A gama de informações recebidas em um curto espaço de tempo não favorece ao processo de captação, elaboração e sistematização de conhecimentos. Exemplo disso é o depoimento de um conselheiro de um pequeno município:

Foi para conselheiros de direitos; foi na Associação (...) onde o Conselho se reúne, já que não temos nenhum local [próprio]. Foi feito pela FUNDAC em 2004, um dia. Nós aprendemos um pouco sobre o Código de Menores e o ECA; o perfil e funcionamento do CMDCA;

suas atribuições, resoluções, e sobre o Fundo Municipal. Estamos utilizando um pouco de cada um, menos o Fundo que o prefeito ainda não criou (Reinaldo, 45 anos).<sup>53</sup>

Esse tipo de capacitação oferece um leque de novas informações numa dinâmica que não facilita o processo de aprendizagem. Pode estar atendendo mais aos interesses de alguns governantes do que a política da criança e do adolescente.

A organização e realização desses eventos nem sempre estão pautadas nas particularidades dos conselheiros, no estágio de conhecimento acerca das políticas públicas e o próprio nível de instrução escolar desses sujeitos. Os que ministram os cursos de capacitação, por sua vez, muitas vezes dispõem apenas da teoria e se distancia ou não conhecem o cotidiano dos conselheiros. Frente a tal realidade uma questão se faz presente: Estariam essas capacitações em consonância com os interesses das camadas populares, e contribuindo para a construção de uma nova sociedade, com a formação de sujeitos pensantes – cidadãos conscientes de seus direitos?

Teixeira (2000:117) destaca a importância do conhecimento político no sentido do diálogo, da argumentação, da negociação e, também, da compreensão do processo de elaboração, implantação e implementação de políticas públicas. Já no aspecto técnico, o autor afirma:

é crucial para o bom desempenho dos representantes que estes conheçam o funcionamento do aparelho estatal, os mecanismos legais que podem ser utilizados para efetivação dos direitos conquistados, a sistemática de análise e elaboração do orçamento e noções básicas de gestão pública (TEIXEIRA, 2000:117).

Trata-se da construção não apenas do conselheiro de direitos, mas de uma nova liderança popular, muito mais preparada do ponto de vista técnico e político. Os novos saberes se somam a sua experiência de vida e ao seu compromisso político-social.

Nesse sentido, surgem as seguintes indagações: capacitar é suficiente para uma participação cidadã? Os saberes técnicos estão inscritos em que compreensão de mundo e de sociedade?

---

<sup>53</sup> Esse município tem uma população inferior a 13.000 habitantes. Na ocasião da entrevista o Conselho não possuía Sede própria. Na atualidade este problema encontra-se solucionado.

De acordo com os dados obtidos, surgem outras questões: quais os interesses dos órgãos públicos em ofertar ou não as capacitações para conselheiros? Qual o nível de participação dos conselheiros na organização desses cursos? Os órgãos governamentais têm interesse de capacitar os conselheiros para o domínio da função?

Temas relacionados ao Orçamento Público e ao Fundo da Criança e do Adolescente, por exemplo, são colocados pelos conselheiros como algo difícil de serem compreendidos<sup>54</sup>.

*A outra [capacitação] foi prática: como compreender uma “peça orçamentária”. Foi um chato necessário* (Emanuel, 38 anos, região do Litoral).

Aqui surge um aspecto interessante, apesar da complexidade da questão, o conselheiro é capaz de fazer um julgamento próprio:

Você vê que um documento tão complicado, tão cheio de informações, o quanto ele pode ser verdadeiro e o quanto ele pode ser mentiroso, uma coisa que está aprovada, é só aprovada, não representa a necessidade do executivo de gastar, fazer com que aquele dinheiro chegue realmente aonde realmente deveria estar chegando, (...). Em 2004, o governo municipal transferiu 96 mil reais que estavam destinados para o fundo da infância e da juventude, para o item despesas de gabinete. (...) O que é verba de gabinete: é uma chapinha [prótese dentária], é o pneu de uma bicicleta, é um “exame” que vai ser dado pelo prefeito. Essas benesses que o poder municipal costuma fazer (Saulo, nível superior incompleto, 28 anos, região do Sertão).

Esse depoimento assume importância especial, não só no sentido de denunciar o mau uso dos recursos públicos, mas também o que está ferindo os direitos assegurados na Lei 8069/90 – ECA, Artigo 4º, Parágrafo único, alíneas *c* e *d*:

---

<sup>54</sup> A manutenção de Fundos é uma exigência legal prevista no ECA, Art. 88, inciso V: “*Manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos Conselhos dos direitos da criança e do adolescente*”.

A garantia de prioridade [*dos direitos da criança e do adolescente*] compreende: (...)

c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;

d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

A existência do CMDCA e a capacidade do conselheiro para fazer uma leitura crítica dos fatos constituem um ganho para a sociedade e implicam possibilidade de contraposição e denúncia da malversação dos recursos públicos destinados ao Fundo da criança e do adolescente.

O não domínio dos conhecimentos nessa área – Orçamento Público e FDCA – pela sociedade civil não é um mero acaso, trata-se da presença do autoritarismo e da concentração de poderes ainda nas mãos do gestor: de estratagemas do governo local e/ou de setores dominantes da sociedade, que não admitem interferência da sociedade civil organizada quanto à destinação dos recursos de interesse social.

O fato de ser paritário muitas vezes impede ações mais incisivas na busca desses direitos e dessas políticas. O processo da gente por exemplo. Se fosse o grupo mais homogêneo, a gente teria levado antes, porque a questão da emenda orçamentária não precisava ter chegado à emenda. Na verdade, o Conselho teria que ser consultado antes pra poder essa meta ser estabelecida. Como o Conselho não foi, então teve que arrumar outro artifício. O processo da forma legal mesmo como teria que ser, não aconteceu. Isso indica também um desrespeito aos Conselhos. É uma participação ainda de conquista (Saulo – região do Sertão).

A participação democrática na gestão municipal é ameaçada quando o assunto em evidência é a destinação das verbas públicas. Com frequência, alguns governantes tomam para si ou para os seus a tarefa de elaborar o orçamento e o seu cumprimento.

Por não ser uma questão simples de se resolver, e até por ser uma ação que envolve os diversos setores da administração pública, o Conselho não consegue ter uma participação mais efetiva.

Apesar da valiosa contribuição das entidades que atuam na área da capacitação de conselheiros, é unânime para os entrevistados a necessidade de investimento em sua qualificação para a função.

A pesquisa realizada pelo Fórum DCA/Pb (2004: 103-104) também registrou essa necessidade: 97,8% dos seus informantes afirmaram que é preciso haver mais capacitação. Interessa aos conselheiros a obtenção de novos conhecimentos, referentes às funções e atribuições do Conselho e do conselheiro; conhecer a política de atenção à criança e ao adolescente e poder atuar na formulação dessa política.

A necessidade de um maior investimento em capacitações (qualificação) também foi relatada em outras pesquisas: Tatagiba (2002); Faleiros *et al* (2001); Teixeira (2000); Carvalho (1998) e Moreira (2002).

A necessidade de mais investimento na qualificação não é um problema localizado, e leva a se formular outras questões: a quem compete a seleção do conteúdo e a escolha do educador? O espaço de realização dessas capacitações favorece a geração de novos conhecimentos? As metodologias utilizadas atendem às necessidades dos sujeitos envolvidos?

De acordo com a tabela 14, quem mais tem investido na área da criança e do adolescente na Paraíba é o Fórum DCA/PB que vem se destacando no tocante à promoção e realização de capacitações de conselheiros. Dentre os cinco temas de capacitação indicados pelos entrevistados, o Fórum DCA/PB promoveu quatro.

Apesar dos investimentos nessas capacitações, a formação de conselheiros na Paraíba ainda é precário, daí aparecer a participação em Fóruns e Conferências como única oportunidade de capacitação para alguns conselheiros.

O próprio Fórum DCA/PB também optou por realizar capacitações não processuais e de curta duração e não exigiu uma participação seqüencial, pois a própria estrutura desses encontros leva em direção a uma fragmentação das capacitações.

Surgem então as seguintes questões: o que, de fato, é o ideal para esse caso: capacitação ou formação? Onde reside a diferença entre esses dois termos?

**Tabela 14 - Capacitações ofertadas e seus promotores e facilitadores**

Capacitações	Facilitador	Promoção	Coordenação	n	%
Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos	Fundação CUCA e outros; MNMMR FUNDAC	Fórum DCA N.M. Governos Locais	Fórum DCA N.M. N.M.	17	35,4
Orçamento Público e FDCA	Fundação Cuca Tribunal de Contas	Fórum DCA N.M.	Fórum DCA N.M.	17	35,4
Participação em conferências e fóruns	N.M.	Governo Sociedade Civil	Conselhos Fórum DCA-PB	8	16,7
Cursos em áreas afins	Diversas instituições	Diversas instituições	Diversas instituições	4	8,3
Lobie e advocacy		Fórum DCA-PB (promoção)	Fórum DCA-PB (promoção)	2	4,2
Total	-----	-----	-----	48	100

Obs. N.M = Não mencionou.

### 5.3. Idealizando o perfil e os saberes necessários

A atuação do conselheiro envolve duas situações que se entrelaçam: a primeira situação diz respeito ao sujeito *aprendente*<sup>55</sup>; a segunda refere-se ao movimento que se dá entre conselheiro e o mundo. Ao mesmo tempo em que o conselheiro apreende e aprende o mundo, ele também construtor e viabilizador de uma nova cultura. À medida que se forma, também contribui para a formação de outros em seu meio. É protagonista num papel que não é só seu, mas de toda uma comunidade que o elegeu seu representante.

Considerando-se tais aspectos e tendo em vista que, por mais que o pesquisador procure transformar a entrevista num momento descontraído, trata-se de um processo especial e artificial, buscou-se lançar mão da imaginação desses informantes quanto aos

<sup>55</sup> Neologismo que vem sendo utilizado com frequência para expressar o ato de aprender enquanto um processo e experiência de aprendizagem.

saberes e ao perfil necessário para um conselheiro. Ao remeter para o futuro, ele reflete sobre sua própria realidade e seu presente.

Como foi explicitado, ainda é recente a participação das camadas populares em gestões públicas no país. Buscou-se ouvir do próprio conselheiro o que ele idealiza para a formação de seus sucessores ao cargo, considerando não só os aspectos formais, mas também o perfil do pretense candidato ao cargo. Como afirma França (2002: 29),

Seria totalmente equivocado supor que o lugar do outro é da ordem da mera repetição. Os processos identitários são dinâmicas que constroem e reconstroem lugares; em que a construção do “nós” constrói o “outro”, o “outro”, quando fala, também reposiciona o “nós”.

A reflexão feita pelos entrevistados acerca do perfil ideal e dos conhecimentos necessários pode ser entendida como uma auto-projeção. Revela a importância que é dada ao perfil sócio-político do conselheiro, aos saberes que julgam necessários aos futuros candidatos e, também, os saberes que aqueles precisam adquirir para uma ação qualificada.

### **5.3.1. Idealizando o perfil do conselheiro**

De acordo com os dados indicados na tabela 15, que evidenciam o perfil que esses conselheiros julgam ideal para um conselheiro de direitos, houve uma maior incidência quanto à questão da *inserção e do compromisso com a causa da criança e do adolescente* (37,2%).

A ênfase dada à questão revela a importância dada à atuação direta ou indireta à criança e ao adolescente, assim como ao compromisso político desses sujeitos. Isso reforça o pensamento de Garcia *et al.*: De sua origem, trará o conselheiro a legitimação política, o acúmulo de discussões e conhecimento, e o respaldo político à sua atuação (GARCIA, M. et al. 1993:59).

A necessidade de o *conselheiro ser uma pessoa idônea* ficou em segundo lugar, com 16,3%. A ênfase à idoneidade dos conselheiros foi associada ao uso do bem

público, como também a questões relacionadas a aliciamento e exploração sexual de menores envolvendo conselheiros<sup>56</sup>.

Tem um representante dentro do Conselho, que eu soube, que tava com envolvimento com adolescente. Essa pessoa tem que ser afastada do Conselho, no entanto, ninguém do Conselho tem coragem de falar. Tem provas e tudo. Ele tem até um processo na justiça (Amélia - região do Sertão).

Foi citada em terceiro lugar, com 14%, *a necessidade de o conselheiro ter disponibilidade para se capacitar*. Ao se colocar esse ideal, os conselheiros fazem menção a baixa frequência de colegas em eventos formativos.

A abstenção a esses processos formativos tem sido um problema vivenciado pelas diversas entidades e órgãos que promovem tais eventos. Exemplo disso são as capacitações promovidas pelo Fórum DCA/PB, quando o número de participantes sempre ficou abaixo do número previsto.

Existem várias repostas justificando o alto índice de abstenção às capacitações. Dentre elas, destacam-se: falta de recursos próprios e/ou da entidade para arcar com as despesas de transporte; os conselheiros considerarem o conteúdo programático repetitivo; distância entre a residência e o município onde se realiza o evento; dias e horários inconvenientes; sobrecarga de trabalho e as atividades típicas do sexo feminino – cuidados com a casa, com os filhos e com o esposo.

Os demais itens presentes na tabela 15 vêm confirmar o que foi abordado no capítulo IV, ou seja, sugestões de encaminhamentos e de soluções para as dificuldades vivenciadas pelo Conselho frente ao governo, à sociedade e à entidade representada.

O perfil traçado como ideal por esses conselheiros aos seus sucessores vem se somar aos *conhecimentos* que julgam *necessários* para o bom desempenho da função.

---

<sup>56</sup> Foram relatados no decorrer das entrevistas, dois casos de aliciamento sexual de adolescentes e, em um outro município, o conselheiro era também proprietário de um motel que facultava a entrada de adolescentes, ferindo o artigo 227, § 4º, da Constituição Federal. E art.82 do ECA.

**Tabela 15 - Idealização do perfil do conselheiro de direitos**

<b>Perfil ideal</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Envolvimento e compromisso com a causa dos DCA's	16	37,2
Pessoa idônea	7	16,3
Disponibilidade para se capacitar	6	14,0
Ser dinâmico e atuante	4	9,3
Saber se relacionar com os três poderes e com a comunidade	3	7,0
Apoio da entidade que representa	3	7,0
Nível superior de instrução	2	4,7
Nível médio de escolaridade	2	4,7
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>100</b>

### 5.3.2. A proposta educativa e as atribuições previstas

De acordo com os entrevistados, o rol de conhecimentos técnico-políticos necessários aos pretensos conselheiros seria: *o Estatuto da Criança e do Adolescente*, com (28,8%), em primeiro lugar, seguido de *conhecimento das leis que criam e regem o Conselho*, com 15,4%, e aspectos referentes ao *Orçamento Público e à operacionalização do FDCA*, também com 15,4% (ver tabela 16).

A necessidade de aquisição de conhecimentos quanto ao FDCA e ao OP está relacionada à situação real e precária de funcionamento dos mesmos. Os conselhos/conselheiros não são convidados para as discussões referentes ao orçamento público. A participação no OP não vem acontecendo com regularidade e, via de regra, quando acontece, é resultado de muitas lutas e reivindicações.

São poucos os municípios que têm o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente criado e regulamentado. Também são poucos os Conselhos que conseguem controlar e avaliar os recursos do referido Fundo. É comum o Poder Executivo tomar para si essa incumbência, eximindo o Conselho de qualquer participação. Nas palavras de Tatagiba (2002:97),

As acomodações políticas, as trocas eleitoreiras e a corrupção continuam imperando como matriz que orienta a destinação das verbas públicas, em acordos na maioria dos casos não-publicizáveis. Os fundos, com sua exigência intrínseca da publicização, chocam-se com uma cultura política marcada pela apropriação privada dos bens públicos.

Nesse sentido, conhecer bem a Lei 8069/90, assim como as normativas que regulamentam a vida dos Conselhos e a política de atenção à criança e ao adolescente – inclusive o orçamento público e o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente - é tarefa necessária para fazer valer os direitos de cidadania conquistados em lei, mas difíceis de serem materializados.

***Tabela 16 - Idealização dos conhecimentos necessários***

<b>Conhecimentos ideais</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Estatuto da criança e do Adolescente	15	28,8
Leis de criação e regulamentação dos Conselhos	8	15,4
Orçamento Público e FDCA	8	15,4
Análise de conjuntura	7	13,5
Políticas públicas	6	11,5
Noções básicas acerca do CMDCA: importância e função	3	5,8
Sistema de Garantia dos Direitos	3	5,8
Noções de Administração e Direito	1	1,9
Ser autodidata	1	1,9
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100</b>

Um outro aspecto apontado diz respeito à capacidade do conselheiro de *saber fazer análise de conjuntura (13,5%)*. Essa necessidade está em consonância com o ‘*envolvimento e compromisso com a causa da criança e do adolescente*’, citado na tabela 15.

A reflexão e o conhecimento se fortalecem na práxis. É preciso não só conhecer a realidade local, mas saber distanciar-se dela, admirá-la, refletir sobre a mesma para voltar a ela no sentido de transformá-la.

Somente em quinto lugar foi mencionada a necessidade de se ter *conhecimento* acerca das *políticas públicas* (11,5%). A pouca incidência sobre essa temática está relacionada com as ações realizadas por esses Conselhos<sup>57</sup>. Em outras palavras, poucos são os Conselhos que vêm conseguindo formular políticas públicas. Fazendo uso das palavras de alguns conselheiros, estão ‘meio que apagando fogo’, as ações realizadas são cotidianas e imediatas. Conseqüentemente, não podem almejar para seus sucessores saberes dos quais desconhece a utilidade.

Tratar de políticas públicas envolve conhecimentos práticos (a realidade local) e conhecimentos teóricos. A união desses dois níveis de conhecimentos é condição para a ação – formulação, implementação e controle das políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente. A ausência dessas ações põe em dúvidas a própria existência e funcionalidade do conselho.

Na concepção daqueles conselheiros, não basta o saber técnico, o contexto social continua sendo um espaço privilegiado de educação para a ação. Entende-se educação em seu sentido mais amplo, ou seja, que não se restringe ao espaço escolar, mas que está presente em toda a vida do ser humano, é o que acentua Calado (1998:123):

A educação se manifesta , como é sabido, num imenso leque de espaços e dimensões sociais de que são tecidas as relações do cotidiano: da Oikía (casa, família, espaço privado, subjetividade) à Polis (espaço público, lócus das decisões macro-estruturais) e desta àquela (Calado, 1998:123).

Desse modo, não basta capacitar, ou seja, importa valorizar os espaços e contextos sociais que dão sentido à formação. É preciso trabalhar em busca de uma formação aberta e incessante; a capacitação não dá conta, é preciso algo mais

---

<sup>57</sup> Ver, a esse respeito, tabela nove, no capítulo III, na qual consta que nove conselheiros não responderam a essa questão, dois colocaram que não conseguem visualizar as ações desenvolvidas, e apenas três afirmaram que, em seus municípios, os Conselhos têm formulado e controlado as políticas públicas e controlado o FMCA.

abrangente, ou seja, valorizar diversos espaços e dimensões sociais que contribuam para a formação. Nesse sentido, a transmissão de conhecimentos técnicos – a capacitação – é apenas um passo para dar conta das tarefas do conselheiro de direitos. É preciso buscar a formação. Nas palavras de Antonio (região do Agreste),

(...) nem sempre, essas metodologias alcançam realmente os objetivos propostos, elas nem sempre são bem desenvolvidas porque há uma série de fatores intervenientes: Ou é o espaço, ou é a participação das pessoas, ou são as condições materiais mesmo do desenvolvimento desse processo.

O mesmo conselheiro, em outro momento da entrevista, coloca que, em alguns casos, falta clareza de entidades e assessores na hora de planejar e desenvolver uma capacitação:

Os órgãos ou as entidades que se dispõem a desenvolver processos de capacitação precisam primeiro ter clareza dos objetivos de cada capacitação – o que se quer atingir com essas capacitações, porque se não, é um investimento que se faz e esse investimento nem sempre tem resultados satisfatórios (Antônio, 51 anos).

À medida que essas capacitações são planejadas à distância, sem consulta aos principais interessados, amplia-se a probabilidade de não atender às expectativas de seus participantes.

Tem coisa que você não conhece e passa a conhecer, mas outros batiam na mesma tecla. (...) muitas capacitações a gente vê que as pessoas falam quase a mesma coisa (Idalina, 45 anos, residente na região do Litoral).

Inicialmente as dificuldades era um pouco de linguagem, eu me refiro à questão da formação, quando a gente vai pra formação que a gente está distante desse mundo de ações mais práticas, entrar mesmo na prática desse trabalho, então isso pra mim foi um pouco difícil

entender; compreender a linguagem dos profissionais que deram pra gente a formação (Rosa – região do Litoral).

Depoimentos semelhantes são encontrados em outras entrevistas em diferentes municípios. Ressalta-se que muitos chegam ao Conselho sem sequer terem tido acesso ao Regimento Interno daquele Órgão.

Há aqui, pelo menos, dois contextos: o primeiro, daqueles que, por morar em municípios onde a sociedade civil se encontra mais organizada ou são próximos a municípios influentes, têm condições de participarem de capacitações. O outro diz respeito às localidades onde nunca há oportunidade de participar de alguma atividade formativa.

Até aqui eu tenho o livrinho... eu estudo muito. Nós temos que seguir sempre essas coisas que está escrito aqui, mas nem todo canto é seguido, não. (...) Conheci [o ECA] no dia que eu fui a primeira reunião do Conselho. (...) eu não sabia de nada. Depois eu fui lendo isso aí [o ECA]. Não entendo muito bem ainda porque a gente que trabalhada com roçado, trabalha com família, trabalha ao mesmo tempo com muita coisa, aí não tem quase tempo de botar muita coisa na memória (Alice, conselheira de um município da região do Brejo).

A forma como aquela conselheira se referiu ao Estatuto, ‘o livrinho’, e também a revelação de como veio a tornar-se conselheira – para atender ao pedido de um amigo – indicam os mecanismos usados por alguns governantes municipais para driblar as formas de participação cidadã, garantidas na Constituição Federal. Não se pode condenar a conselheira que, por sua ingenuidade, aceitou o convite. Trata-se de mais um caso de abuso da boa fé de pessoas simples. A ausência de proporcionar aos conselheiros uma formação qualificação também implica em uma forma de domínio pela ignorância.

Como não se trata de casos isolados, mas de práticas freqüentes, conclui-se que há um longo caminho em direção à participação cidadã.

Há consonância entre o que esses conselheiros *presumem ser da competência* do conselheiro e os *conhecimentos que julgam ser necessários* para um bom desempenho

da função. Dentro do perfil que desejam para seus sucessores, é possível observar que buscam uma qualificação mais ampla do que as que eles receberam, uma qualificação que prepare o sujeito não só para as funções imediatas, mas que lhes dê uma base de conhecimento e segurança para as mais diversas formas de intervenção comuns à função.

Nos Regimentos Internos e nas leis municipais que tratam da política de atenção à criança e ao adolescente, constata-se que a gama de ações previstas exige uma gama de conhecimentos que, dificilmente, os conselheiros poderão obter no formato atual das capacitações.

O que os entrevistados sugerem como necessário para os novos conselheiros é o que, de algum modo, lhes faltam. De acordo com os dados levantados, é possível inferir que *as Noções básicas acerca do funcionamento do Conselho municipal de direitos da criança e do adolescente e sua importância* na atual conjuntura política e social estão relacionadas às ações cotidianas do próprio Conselho e envolvem o conhecimento das ferramentas de trabalho para um desempenho na parte legislativa.

A baixa incidência desse item, assim como no que diz respeito aos conhecimentos acerca do Sistema de Garantia de Direitos (5,8%) respectivamente, pode indicar a pouca compreensão que se tem do papel e função do Conselho, especialmente se compararmos aos dados das tabelas de números dez e onze.

*A compreensão do que trata o ECA, das políticas públicas, do Orçamento Público, do Fundo Municipal, etc.* envolve não só os aspectos técnicos, mas, também, políticos. Compreender as políticas públicas voltadas para a criança e para o adolescente e ser capaz de agir em prol dos legítimos interesses desses cidadãos em desenvolvimento não se resolve em um curso de oito a doze horas. Uma formação adequada envolve planejamento, tempo adequado e respeito à pessoa do conselheiro que ali se encontra; deve ainda considerar o poder multiplicador da ação desse sujeito, quando se coloca devidamente preparado para cumprir tal tarefa.

Chama a atenção, no artigo de Teixeira (2000:117), o fato de que este só veio a fazer uso do termo '*formação*', substituindo o termo '*capacitação*', na penúltima página:

Creemos que o conteúdo desta formação deveria ser desenhado a partir de uma pesquisa mais exaustiva sobre os problemas enfrentados pelos conselheiros.

A omissão inicial daquele autor e seu uso ao fim do artigo poderiam ser entendidos como casualidade, não fosse a substituição vir seguida da proposta de uma ação processual que envolve o conselheiro e sua realidade. Teixeira propõe ainda que essa ação seja iniciada com uma pesquisa exaustiva junto aos conselheiros.

#### **5.4. Percalços nas capacitações dos conselheiros**

Os processos de educação de pessoas adultas vêm, ao longo dos anos, sendo objeto de reflexão e de atenção. Várias concepções foram pensadas para essa modalidade educativa no decorrer de sua história. Dentre as diversas denominações, algumas têm conseguido destaque: desenvolvimento comunitário; educação funcional; educação permanente; e, na atualidade, educação de jovens e adultos. Essas terminologias não se encontram sozinhas, elas levam consigo uma concepção de mundo, de ser humano e de sociedade, destacando-se em seu percurso as buscas metodológicas voltadas para essa modalidade de educação.

A contribuição de Freire para a educação de adultos ganhou relevância pela capacidade de enfatizar o papel ativo do educando e da importância da investigação e da pesquisa do educador para se apropriar do universo vocabular do educando, da sua forma de ler o mundo e de estruturar seu pensamento.

A sociedade atual exige das pessoas uma disponibilidade contínua para um aprender contínuo. São grandes as mudanças ocorridas na área da economia, da informática e da política. A velocidade com que elas transcorrem exige a participação de um sujeito aberto às novas aprendizagens e flexível às mudanças.

Trata-se de um tipo de participação até então desconhecida para muitos cidadãos. Passa-se a exigir das pessoas conhecimentos até então não experimentados.

Pensar na formação do conselheiro significa pensar em um processo educativo voltado para pessoas adultas que trazem em sua história de vida saberes adquiridos no cotidiano e saberes adquiridos através da escola ou de outros espaços 'formais' de produção de conhecimento. Uma formação, seja para o que for, precisa respeitar as

individualidades e, ao mesmo tempo, os interesses comuns. A única forma de conseguir metas comuns na diversidade de experiências individuais é contar com a participação integral dos sujeitos envolvidos no processo, tendo em vista tratar de projetos coletivos.

Não é tarefa fácil a esses conselheiros uma avaliação acerca dos cursos de capacitação que receberam. Quando questionados a esse respeito a resposta mais freqüente era: ‘faz tempo, eu não lembro bem...’; ‘Eu lembro que se falou do ECA’; ‘lembro que se falou que a gente é responsável pelo Conselho Tutelar’. Tal comportamento suscita várias hipóteses: a primeira seria a distância do que foi proposto e a capacidade de compreensão e assimilação do foi trabalhado nessas capacitações.

A segunda hipótese interpretativa volta-se para o aspecto do envolvimento dos facilitadores/educadores com os conselheiros entrevistados. Quando a pergunta era em relação à metodologia e ao facilitador, a dificuldade de se fazer uma avaliação crítica era ainda maior, especialmente porque o exercício da crítica aos educadores, aliados e amigos é uma árdua tarefa <sup>58</sup>.

Uma terceira hipótese é de que esses sujeitos prefiram transferir para si as limitações quanto aos resultados alcançados nas capacitações a passá-los aos facilitadores, pessoas que, em sua concepção, são dotadas de maior conhecimento teórico.

Seja como for, a tarefa de formular, deliberar e controlar as políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente é complexa e exige do conselheiro uma gama de conhecimentos acerca dessas políticas.

Os facilitadores dessas capacitações tanto podem ser funcionários do quadro do governo, como podem ser prestadores de serviços avulsos, contratados para aquele fim. Frequentemente se encontram facilitadores que são oriundos dos movimentos populares e que aos poucos assumiram a tarefa de capacitação. Esses contam como ponto a seu favor a facilidade de se relacionar com seu público. Em outros casos, são profissionais de alguma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP.

Conforme o questionário aplicado junto a cinco formadores, o início da sua atuação na área da capacitação de conselheiros, exceção a uma formadora, que é

---

<sup>58</sup> Neste caso, foi preciso um trabalho de garimpagem, ou melhor, a montagem de um ‘quebra-cabeças’ para a análise das respostas a essa questão.

servidora pública do Estado, deu-se a partir da vivência em ONG's ou no próprio espaço dos Conselhos:

Comecei em 2003, por identificar junto da (...) [entidade que trabalha] a necessidade de produzir a experiência vivenciada nos Conselhos Tutelar e de Direitos, onde a instituição tem assento (Conselheira municipal da região do Brejo e Educadora popular, nível superior de instrução).

Uma característica comum a esses facilitadores é que se fazem capacitadores/facilitadores na ação, no cotidiano, para atender a uma necessidade que vai surgindo<sup>59</sup>. Em muitos casos não passaram por uma formação pedagógica mais prolongada, que pudesse lhes fornecer um embasamento teórico e didático. Apesar de terem acumulado conhecimentos na área da política dos direitos da criança e do adolescente, pode lhes faltar instrumentos didático-pedagógicos. Na concepção de um entrevistado:

Existem vários assessores e facilitadores que têm conseguido dar uma contribuição valiosa nesse processo; mas infelizmente, nós temos ainda algumas pessoas que estão de certa forma, distantes desse conhecimento, distantes dessa prática (Antônio, Região do Agreste).

Não parece haver cobranças nesse sentido quando são contratados os serviços de capacitação. Não se tem o hábito de solicitar do contratado um plano de trabalho por escrito de forma consistente, quando muito se pede uma ementa. Também não lhe é solicitado um relatório ao fim das atividades; não se pede também aos participantes uma avaliação escrita onde se possa checar os aspectos favoráveis ou não de cada evento, de modo que seja possível mensurar os resultados obtidos.

Qualquer processo educativo é eminentemente uma ação política, não é algo neutro e abstrato. A função de conselheiro também é um cargo eminentemente político, tem consequência para a sociedade. Aquele ou aquela que ocupa tal cargo em nome da

---

<sup>59</sup> Dentre os conselheiros entrevistados, dois vêm, nos últimos anos, fazendo esse trabalho de capacitação.

sociedade civil, num período de dois anos, representa ou deveria representar não só seus interesses e de sua entidade, mas de toda uma comunidade. Ele fala em nome não apenas dos próprios interesses, mas de todo um conjunto de cidadãos. Como afirma Garcia,

Os Conselhos devem ser encarados como um avanço, um instrumento de mudança de práticas e posturas. Um espaço institucional com prerrogativas amplíssimas, definidas por Lei, que possui autonomia e independência suficientes para trazer um significativo avanço na elaboração de políticas para as crianças e adolescentes (GARCIA, et al. 1993:24).

A ausência de uma formação didático-pedagógica contribui para uma compreensão equivocada quanto ao trabalho do educador. Não basta ter domínio do conteúdo para desenvolver um bom trabalho. Os entrevistados abaixo confirmam essa asserção:

Eu insisto na necessidade de que as entidades, ao definirem seus assessores, tenham uma compreensão, a melhor possível, dessas pessoas que possam dar sua contribuição em cada momento, em cada situação, em cada temática e assim sucessivamente (Antônio, 51 anos).

Sinto a ausência de uma metodologia que atinja mais. (...). Os monitores/expositores como eles já têm uma grande vivência na área da infância utilizam muito a parte discursiva, aí você tem que estar com a caneta na mão (Helena – Região do Sertão).

Nem sempre a realidade local (contexto sócio-político, econômico e o nível de instrução dos conselheiros) é levada em conta no momento de elaboração do curso, pelo facilitador, na ânsia de repassar os conhecimentos políticos, subestima-se o aspecto educacional e prioriza-se o aspecto político instrumental. A capacitação é reduzida à transmissão de informações acerca do conjunto de leis e resoluções.

Ao assumir tal postura o facilitador incorre o risco de estar passando conhecimentos supostamente neutros, mas que, em realidade, estão carregados de sentidos.

Foi possível observar, em alguns cursos de capacitação, o uso de intermináveis exposições supostamente ‘dialogadas’ por um período até superior a duas horas. Esse tipo de prática termina por reproduzir um modelo de educação de que “quem sabe mais ensina a quem sabe menos”. Nem sempre o conselheiro é desafiado a encontrar soluções com autonomia e em diálogo com outros conselheiros. O depoimento de uma conselheira que tem experiência de ensino-aprendizagem ilustra bem essa afirmação:

Alguns deles [facilitadores] acho até que por ter essa facilidade na área da infância, acham que todo mundo tem o poder de acompanhamento. Não só de acompanhamento, mas de gravar tudo aquilo e quando chegar a sua cidade se mobilizar da forma como ele sugere. Acho que teve certa deficiência nesse repasse de informação (Helena, região do Sertão).

De acordo com o depoimento da conselheira, o modelo educativo adotado pelo facilitador é o modelo tradicional, a ‘educação bancária’, como denominada por Paulo Freire, ou seja, o de levar o conselheiro a consumir ou gravar o que o facilitador traz.

O conselheiro, na posição de receptor passivo, assimila para depois reproduzir. O facilitador detém os conhecimentos, então cabe a ele selecionar e dosar o que julga melhor ao grupo.

O rompimento com uma educação bancária rumo a uma educação libertadora não é fácil. Muitos apregoam a participação, mas a ação, muitas vezes, é marcada por uma educação tradicional, direcionada para a preservação da ordem.

Não que seja uma opção intencional. Falta ao conjunto das capacitações uma orientação que perpassa a formação de conselheiros. Uma conexão consciente e comprometida com a garantia dos direitos da criança e do adolescente.

A conselheira Helena, após ter participado de uma oficina temática em um fórum regional, tece o seguinte comentário:

A minha sugestão é (...) que haja uma produção, uns recursos que pudessem levar pra casa algumas atividades práticas no próprio evento. Esse último fórum que aconteceu aqui na cidade foi o mais proveitoso, mas, na parte que tratava do assunto (...), o rapaz era muito bom, mas falava demais, todo mundo perguntava muito e acabou ficando muito esfacelado (Helena, 44 anos).

As críticas oriundas dessa conselheira abrangem vários aspectos: postura do educador, objetivos, conteúdo e a metodologia de trabalho. A entrevistada, que consegue externar suas preocupações, graças a sua formação acadêmica na área da educação, destaca algo muito importante, que é a conexão entre prática e teoria e também a possibilidade de subsídios que pudessem ser trabalhados em casa.

Constata-se, em sua fala, que havia por parte do facilitador domínio de conteúdo, mas lhe faltava planejamento didático - objetivos traçados e uma metodologia em consonância com as características daquele tipo de encontro.

Quando a mesma entrevistada comenta '*o rapaz era muito bom, mas falava demais*', ressalta a qualidade daquele no tocante ao conhecimento do assunto, mas aponta sua fragilidade metodológica, critica a falta de um planejamento, a ausência de um material didático que pudesse servir como suporte à ação conselhistas favorável a uma auto-formação.

Aliás, outros conselheiros (Idalina, Rosa e José) também apontaram para a necessidade de um material de apoio que pudesse subsidiar suas ações cotidianas. Implicitamente os conselheiros apontam para capacitações que estimulem processos auto-formativos permanentes.

Até esse momento nos referimos ao processo de aquisição de conhecimentos como capacitação, qualificação e, em algumas vezes, formação. Será que esses termos podem ser considerados sinônimos? Teria alguma diferença entre estes?

Há diferença, sim. No caso dos conselheiros, não basta capacitar, é preciso formar, entendendo que: a capacitação é pontual, pode voltar-se mais para aspectos técnicos, imediatos; ela habilita, mas não necessariamente se apresenta enquanto preparação para um compromisso de complexidade.

A capacitação estrutura-se no terreno das 'certezas', do domínio instrumental de temas, processos e situações, da aplicação imediata (Nogueira, 2004:176).

A formação vai além, ela não se satisfaz com a transmissão da técnica, da ação imediata, dos fins e metas em curto prazo. A formação não se encerra em etapas pontuais; ela acompanha o que orienta as ações e técnicas buscadas; ela apresenta objetivos e metas que identificam caminhos e o jeito de caminhar. Não há formação sem avaliação constante; é processual e permanente. Volta-se para a produção de novos conhecimentos.

Formar envolve reflexão, partilha, envolve o *ad-mirar* de modo comprometido, enraizado. Cabe ao educador ser flexível e vincular organicamente os saberes prévios aos novos saberes, contribuindo assim para um processo contínuo de aquisição de novos saberes.

A formação dos conselheiros pode ser pensada enquanto um projeto de educação popular que não despreza os saberes e interrogações que as pessoas já detêm para, daí, potencializar uma práxis interrogante, crítica, permanentemente em construção. Conforme Assmann (1998:32-33),

Educar é fazer emergir vivências do processo de conhecimento. "O produto" da educação deve levar o nome de experiências de aprendizagem (...), e não simplesmente aquisição de conhecimentos supostamente já prontos e disponíveis para o ensino concebido como simples transmissão.

O desafio é criar, de forma conjunta, uma prática pedagógica que contribua com a ampliação da consciência acerca do papel social de cada conselheiro.

O tempo de duração de um mandato não é longo, é de dois anos. Nesse caso, a formação tem que considerar que o conselheiro de hoje pode colaborar com a formação do conselheiro de amanhã, quando ocorre a rotatividade dos membros eleitos, afinal,

espera-se que eles sejam os agentes e promotores de uma nova cultura política marcada pela co-responsabilidade.

Na formação o *'aqui e o agora'*, contém os germens de um amanhã. É processual e contínua.

Conforme os dados obtidos, é significativo o número de pessoas que desenvolvem alguma atividade com crianças e/ou adolescentes antes de eleitos conselheiros. Essa experiência se alia ao compromisso político que têm com a comunidade. De acordo com Bondía (2002:25-26), somente a experiência torna fecundo o trabalho da formação e da transformação:

É experiência aquilo que **'nos passa'**, ou que nos toca, ou que nos acontece, e ao nos passar nos forma e nos transforma. Somente o sujeito da experiência está, portanto, aberto a sua própria transformação (grifos do autor).

No terreno fértil da experiência e do compromisso personalizado, os canais encontram-se abertos para um processo formativo que possa fornecer aos conselheiros não só os instrumentos técnico-burocráticos, mas também o que rompe com uma cultura política de dominação centralizada nos interesses das camadas sociais e econômicas mais abastadas. A formação que gera transformação trabalha, pois, à espera de algo, de uma meta, de um sonho, da exigência de um mundo mais justo e igualitário.

A formação do conselheiro, representante da sociedade civil, não começa no momento de sua indicação e eleição ao cargo, ela se inicia na prática cotidiana junto das crianças e dos adolescentes, no compromisso político com a sociedade.

É válido lembrar a perspectiva político-educativa presente em cada ação do conselheiro. Gramsci, em um outro momento da história, atenta para o caráter educativo presente nessas ações. No embate político, há um treino, um aprendizado para ser reuplicado em outros espaços. Entretanto, o conselho não deve ser o primeiro nem único espaço formativo, ele pode ser parte de um projeto político, mas não se encerra neste.

É preciso que os movimentos sociais, as ONG's, comecem a vislumbrar, dentro de seu projeto de educação popular, novas formas de ação e intervenção popular, sem

esquecer porém das lições aprendidas no decorrer da história dos movimentos e lutas populares.

A formação enquanto processo não se limita a uma carga horária estipulada, não se adapta a uma educação bancária de transmissão-recepção de conteúdos. Como já ressalta Chauí (2003:12),

Podemos dizer que há formação quando há obra de pensamento e que há obra de pensamento quando o presente é apreendido como aquilo que exige de nós o trabalho de interrogação, da reflexão e da crítica, de tal maneira que nos tornamos capazes de elevar ao plano do conceito o que foi experimentado como questão, pergunta, problema, dificuldade.

A formação, tomada enquanto processo contínuo, não se limita aos conteúdos técnicos e/ou políticos relacionados ao CMDCA. Ela envolve descobertas, reflexões e ações. A formação é consciente e só acontece com a permissão do próprio sujeito envolvido. Ela não se faz com a sujeição, mas com a intervenção do sujeito no sentido de participação e transformação.

Uma formação que possa apresentar uma resposta positiva vai partir das próprias necessidades dos conselheiros. Vai considerar não o sujeito isolado, mas enquanto membro ativo de um projeto de sociedade, enquanto formando e formador, encontra-se em busca de uma nova cultura para a qual o exercício da cidadania supõe mover-se dentro do Estado democrático de Direitos.

O espaço institucional dos Conselhos consiste em um ganho político que a sociedade civil não cogita perder; é um importante lugar para fazer valer seus direitos. Os direitos buscados se voltam essencialmente para pessoas ainda em desenvolvimento: a criança e o adolescente brasileiros – muitas vezes, vítimas de políticas excludentes, produzidas pela opção perversa de alguns privilegiados e pela omissão de muitos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou problematizar a participação e o processo de formação dos representantes da sociedade civil nos espaços dos CMDCA's, no estado da Paraíba. Com base na metodologia qualitativa de pesquisa, partiu-se do suposto de que essa modalidade de participação, enquanto forma de se exercer a cidadania, é nova dentro da cultura política do país e, em especial, da cultura nordestina.

A opção pelo estudo dos CMDCA's na Paraíba teve duas motivações: a primeira, pela precariedade com que vêm sendo cumpridos efetivamente os direitos assegurados pela Constituição Federal e pelo ECA à população infanto-juvenil paraibana; o segundo motivo diz respeito à situação mesma em que se encontram os CMDCA's neste Estado.

A situação de violação dos direitos das crianças e dos adolescentes na Paraíba é alarmante, chegando, inclusive, a ser citada pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI – de Abuso e Exploração Sexual de crianças e adolescentes, no ano de 2004, em terceiro lugar, no Brasil, e em primeiro, na região do Nordeste.

A atuação da sociedade civil nos CMDCA's vem se dando com dificuldades, devido a questões de ordem não só econômica, mas, sobretudo, política e cultural.

Nesse estudo, buscou-se compreender como vem se dando essa participação na atualidade, mas, para uma compreensão mais profunda, foi preciso recorrer à história, buscar tentativas marcantes, acompanhar as contribuições dos estudiosos e pesquisadores envolvidos com o tema.

Em diversas fases da história da humanidade, o desejo de uma participação ativa esteve presente. Exemplos disto são expressos por autores como Rousseau, Cole, Tocqueville, S. Mill, entre outros. Contudo, só com o desenvolvimento da indústria e da complexificação do mercado, é que experiências únicas puderam se materializar, dentre elas: a Comuna de Paris, os Sovietes russos, os Conselhos de Fábrica na Itália e na Alemanha. Experiências curtas, mas que marcaram a história pela tentativa de um governo popular, suficientemente forte para surpreender e incomodar os que estavam no poder político local, especialmente por terem surgido de setores do mundo do trabalho.

No Brasil, a experiência participativa da comunidade de Belo Monte, liderada por Antônio Conselheiro e seus assistentes diretos, marcou pela sua capacidade organizativa e traços de uma gestão colegiada.

Essas experiências de governo dos movimentos sociais não tinham apenas o caráter insurrecional, apresentavam, também, uma proposta e um modelo de gestão.

Os Conselhos gestores que surgiram no Brasil da Nova República, se diferenciam daquelas experiências. São órgãos assumidos oficialmente com poderes de formulação e deliberação, e sua institucionalidade nem sempre é aceita pelos setores dominantes.

Os Conselhos que surgiram nos anos 90 têm suas raízes fincadas nos anos de lutas e reivindicações dos movimentos sociais populares, nas CEB's, nos movimentos sindicais e em outros movimentos pontuais que, ao enfrentar o sistema de governo autoritário, desempenharam uma função educadora e formadora capaz de exigir novas estruturas para uma nova ação política mais democrática. Mas o envolvimento histórico dos movimentos com as denúncias e reivindicações frente a um poder monolítico não lhes garantiram suportes para interferir no funcionamento da máquina burocrática do Estado.

Todavia, interferir em instâncias deliberativas do governo, tão almejadas pelos movimentos e organizações sociais populares, faz parte, também, dos projetos de reforma do estado brasileiro. A abertura do poder estatal a esse tipo de representação popular veio atender também aos interesses do projeto neoliberal de reforma do Estado.

Apesar desses impasses, a sociedade civil busca se organizar para a participação como uma vitória e aposta nela como forma de construção da cidadania.

Dentro do quadro exposto, a questão inicial volta a ser formulada: Como os conselheiros que representam a sociedade civil, com função de formular, implementar e controlar as políticas públicas que tratam dos direitos das crianças e adolescentes, vêm se fazendo conselheiros? Estariam eles preparados para tal função? Quais conhecimentos são considerados válidos para um bom desempenho da função?

É possível então concluir que existem duas formas de se fazer conselheiro que, longe de se excluírem, elas se interpenetram e se completam. A primeira é que, em municípios onde existe uma história de sociedade civil organizada, esses conselheiros

levam consigo conhecimentos adquiridos em sua militância política, ou mesmo que acumularam, ou em sua prática diária com as crianças e os adolescentes. Contudo, faltam com frequência conhecimentos acerca dos aspectos legais/técnicos que envolvem as ações dos conselhos.

Tais conhecimentos são válidos, seria um erro político desprezá-la. Todavia não são ainda suficientes para a ação a qual se propõem.

A segunda forma que, poderia aqui ser denominada de ‘conhecimentos formais’ para o exercício da função, vem sendo marcada em diversos aspectos. É um saber que costuma vir de aliados “de fora”, que nem sempre dominam os recursos da didática. As informações levantadas revelaram que, para a formação do conselheiro, há cursos rápidos, com a função específica de preparar para o exercício técnico, entretanto, nem sempre, contemplam os aspectos políticos, aspectos específicos e humanos presentes.

Nesse caso, há necessidade de uma compreensão desses sujeitos, especialmente em áreas mais afastadas, em municípios de pequeno porte, sem história ativa dos movimentos sociais, sem um trabalho educativo popular que alimente o acesso ao saber técnico.

Mesmo sendo curto o período de mandato de um conselheiro, sua ação, enquanto cidadão, não se resume ao Conselho. Esse é um local de passagem, contudo, sua aprendizagem, e também sua formação deve ser entendida e praticada como a de agente multiplicador. Nesse caso, o seu papel sai do recinto do Conselho e volta para a comunidade, a sociedade, de onde se espera que ele nunca perca os vínculos e que ali atue como educador, inclusive para seus sucessores, bem como fomentador de novas demandas.

É possível afirmar que se colocou um investimento, uma imensa força no papel dos conselhos, contudo, isso não implica redução da força organizativa e mobilizadora da sociedade civil.

O arrefecimento das mobilizações terminou por contribuir para a fragilização da credibilidade dos órgãos gestores, porquanto não se conta com quem exija desses órgãos, com quem dê sustentação aos embates políticos no espaço dos Conselhos. Na ausência da população mobilizada, o governo pode continuar agindo de forma autoritária sem grandes perdas.

Os trabalhos de capacitação que vêm predominando para os conselheiros tratam, prioritariamente, do saber técnico; o curto espaço de tempo em que se realizam não permite que haja uma formação que lhes sirva de base para os enfrentamentos políticos, para argumentar, para se relacionar com o poder do governo local; para ser, de fato, um representante da sociedade que manifesta necessidades e luta por elas.

Há precariedade na qualificação do conselheiro para sua função. Mas, se isso fosse resolvido, seria o bastante para que os problemas da criança e do adolescente fossem resolvidos? Tudo indica que não, ela tem sua origem na vitalidade ou não dos processos organizativos da sociedade civil, de projetos políticos que não estejam submetidos aos encaminhamentos institucionais. O desafio para os tempos atuais é tão novo quanto antigo. Assim, é necessário, ainda, não só investigar, mas, também buscar encontrar as setas que nos ajudem a encontrar os caminhos de uma democracia plena e participativa.

## REFERÊNCIAS

ANACED/MNMMR. Conselhos tutelares no Brasil: perfil dos conselheiros e atuação no sistema de garantia de direitos. Recife, 1997.

ANDERSON, Perri. Balanço do neoliberalismo. In SADER, Emir e GENTILI, Pablo. Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo, Paz e Terra, 1995.

ARATO A. e COHEN, J. Sociedade Civil e Teoria Social. In Avritzer, L. (coord.) *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte, Livraria Del Rey Editora. 1994.

ARZABE, Patrícia H. M. Conselhos de Direitos e Formulação de Políticas Públicas. In. BUCCI, M<sup>a</sup> Paula. D. et alli. *Direitos Humanos e Políticas Públicas*. São Paulo, Polis, 2001. (cadernos Polis, 2). Página na Internet.

ASSMANN, Hugo. *Reencantar a educação*. Rumo à sociedade aprendente. Petrópolis, RJ. Vozes, 1998.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa, Portugal. Edições 70. 1988.

BAUER, Martin & AARTS, Bas. A construção do *corpus*: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In BAUER, M.W. GASKELL, G. (ED.) *Pesquisa Qualitativa, com Texto, Imagem e Som – Um manual prático*. 2<sup>a</sup> ed. Petrópolis, Vozes, 2003.

BENEVIDES, M. V. *A Cidadania Ativa – Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo, Ática, 1991.

BENJAMIN, Cesar. [ET. AL.]. *A Opção Brasileira*. 2<sup>a</sup> reimpressão. Rio de Janeiro, contraponto, 1998.

BERGER, P. e LUCKMANN. *A Construção Social da Realidade – Tratado de sociologia do Conhecimento*. 9<sup>a</sup> ed. Petrópolis, Vozes, 1991.

BOBBIO, N. *Estado Governo Sociedade - Para uma teoria geral da política*. 4<sup>o</sup> ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil. In Bobbio, N. Matteucci, N. e Pasquino, G. *Dicionário de Política*. 5<sup>a</sup> ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa oficial do Estado, 2000. V. II.

\_\_\_\_\_. *O Futuro da Democracia*. 7<sup>a</sup> ed. revista e ampliada. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

BONDÍA, J. Larrosa. Notas sobre a experiência e o saber da experiência. In *Revista Brasileira de Educação*. ANPED Jan/Fev.Mar./Abr.2003. n<sup>o</sup> 19. p.20-28. (Tradução de João M. W. Geraldi).

BUCCI, M<sup>a</sup> Paula. D. Buscando um Conceito de Políticas Públicas para a Concretização dos Direitos Humanos. In. BUCCI, M<sup>a</sup> Paula. D. et alli. *Direitos Humanos e Políticas Públicas*. São Paulo, Polis, 2001. (cadernos Polis, 2). Página na Internet.

CALADO, Alder J. F. Reproblematicando o conceito de Educação Popular. In COSTA, Marisa V. (Org.). *Educação popular hoje*. São Paulo, Loyola, 1998.

CALDERÓN, Adolfo I. *Participação Popular* – uma abordagem na lógica da função governativa. In São Paulo em Perspectiva, 9(4) 1995; p. 28 – 39.

CARVALHO, Antônio Ivo. Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro, IBAM/Fase, 1995.

CARVALHO, José M. *Cidadania no Brasil* – O Longo Caminho. 2<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. *Participação Social no Brasil Hoje*. <http://WWW.polis.org.br/publicacoes/papers/1998>. Html.

CBIA/SP-IEE -PUC/SP. *Trabalhando Conselhos de Direitos*. Cadernos de ação. São Paulo, Abril/93. N<sup>o</sup> 4.

CHAUI, Marilena. A Universidade Pública sob nova Perspectiva. In *Revista Brasileira de Educação*. ANPED Set. /Out. /Nov./ Dez. 2003. n<sup>o</sup> 24. pp 5-15.

\_\_\_\_\_. *Cultura e Democracia*, 5<sup>a</sup> ed. São Paulo, Cortez, 1990.

\_\_\_\_\_. (1999). ROUSSEAU – vida e obra. Nova Cultural, Coleção *Os Pensadores*. Vol. I; pág. 05-21.

COELHO, Ailta B. S. R. *Política de Proteção à infância e adolescência: o caso do Conselho Municipal de Direitos da criança e do Adolescente de João Pessoa – PB*. Dissertação de Mestrado. UFPB, João Pessoa, 1997.

COHN, Amélia. Os Governos municipais e as políticas sociais. In SOARES, José Arlindo e CACCIA-BAVA, Silvio. *Os desafios da Gestão Municipal democrática*. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo, Cortez, 2002.

COSTA, Bruno L. D. As mudanças na Agenda das Políticas Sociais no Brasil e os Desafios da Inovação – o caso das políticas de assistência à infância e adolescência. In CARVALHO, A. et al. (org.) *Políticas Públicas*. Belo Horizonte, Editora UFMG; PROEX, 2002. P. 27-57.

COSTA, Sergio. (1997) Categoria *Analítica ou Passe-partout* Político-Normativo: Normas Bibliográficas sobre o Conceito de Sociedade Civil. BIB - *Boletim Bibliográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro, ANPOCS, N<sup>o</sup> 43, 1<sup>o</sup> Semestre, pp.3 –25.

COUTINHO. Carlos N. Gramsci, um estudo sobre seu pensamento político. 2<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 2003.

CUNHA, Euclides da. *Os Sertões – campanha de Canudos*. 35ª ed. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1991.

CUNHA, Edite da P. e CUNHA, Eleonora S. M. Políticas Públicas Sociais. In CARVALHO, A. et al. (org.) *Políticas Públicas*. Belo Horizonte, Editora UFMG; Proex, 2002. P. 11-25

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In. DAGNINO, E. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra. 2002. pp 279-301.

\_\_\_\_\_. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In DAGNINO, E. (Org.) *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DANIEL, C. "Gestão local e Participação popular". In POLIS - *Participação Popular nos Governos locais*. Revista do Instituto de Estudos, Formação e assessoria em Política Sociais, nº 14, 1994 p. 21 à 41.

DEGENNSZAJH, Rachel R. Desafios da gestão democrática das políticas sociais. In: \_\_\_\_\_. *Capacitação em Serviço Social e política social, módulo 3*. Brasília:UnB/CEAD, 2000.

DIAS, Edmundo F. *Gramsci em Turim – a construção do conceito de hegemonia*. São Paulo, Xamã, 2000.

DEMO, P. *Participação é Conquista*, Cortez autores associados, São Paulo, 1988.

DINIZ, Eli. Uma perspectiva analítica para a Reforma do Estado. *Lua Nova*, 45, SP CEDEC, 1998.

\_\_\_\_\_. *Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea*. São Paulo, Perspectiva. V. 15. nº 4, Outubro/Dezembro, 2001 (Pág. Da Internet. (SCIELO)).

DOWBOR, Ladslau. Globalização e tendências institucionais. In. DOWBOR, L. Iani, O. RESENDE, P. (Org.) *DESAFIOS DA Globalização*. 2ª ED. Petrópolis, RJ.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 6ª ed. São Paulo, Edusp, 1999.

FIORI, José Luís. *60 lições dos 90 – Uma década de neoliberalismo*. Rio de Janeiro, Record, 2001.

FÓRUM DCA/PB. *Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares: um estudo acerca da presença e atuação no Estado da Paraíba*. João Pessoa, Idéia, 2004.

FRANÇA, Vera Regina Veiga. Discurso de Identidade, discurso de alteridade: a fala do outro. In França, V. R. V. (Org.). *Imagens do Brasil: modos de ver, modos de conviver*. Belo Horizonte, Autêntica, 2002;

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Autonomia – saberes necessários à prática educativa*. São Paulo, Paz e Terra, 1997.

FUCKS, Carmo. [Comentário acerca do Art. 89 do ECA] In Cury, Munir (coord.) *Estatuto da Criança e do Adolescente comentado*. 6ª ed. São Paulo, Malheiros, 2003. pp. 294-295.

GARCIA, Margarita B. et al. *Conselhos Municipais de Direitos - Exercício da Participação*. Recife, CENDHEC, 1993.

GASKELL, G. Entrevistas Individuais e Grupais. In BAUER, M.W. GASKELL, G. (ED.) *Pesquisa Qualitativa, com Texto, Imagem e Som – Um manual prático*. 2ª ed. Petrópolis, Vozes, 2003.

GIDDENS, Anthony. Admirável Mundo Novo: o novo contexto da política. In Caderno do CRH. Salvador, BA. Nº 21, Julho de 1994.

GODOY, Arilda S., Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas possibilidades, In *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n2, Mar./abr. 1995<sup>a</sup>, p. 57-63.

\_\_\_\_\_ Pesquisa Qualitativa. – tipos fundamentais, In *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n3, Mi./Jun. 1995b, p.20-29.

GOHN, M. da Glória. *CONSELHOS POPULARES – Participação e Gestão de Bens Coletivos*. Caxambu –MG: Encontro Anual da ANPOCS, 1989. (mimeo).

\_\_\_\_\_ *Movimentos Sociais e Educação*. São Paulo, Cortez, 1992.

\_\_\_\_\_ *História dos Movimentos e Lutas Sociais – a construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo, Loyola, 1995.

\_\_\_\_\_ *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo, Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_ *O Protagonismo da Sociedade Civil – Movimentos Sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo, Cortez, 2005.

GRAMSCI, A. *Obras Escolhidas*. São Paulo, Martins Fontes, 1978.

\_\_\_\_\_ *Concepção Dialética da História*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. 1978.

HAGUETTE, T. M. F. *Metodologias Qualitativas na Sociologia*. 3ª ed. Petrópolis, Vozes, 1992.

HOBBSBAWN, E. *A Era dos Extremos*. O breve século XX, 1914 –1991. pp. 421-446. SP. Cia das Letras, 1995.

HOORNAERT, Eduardo. *Os anjos de Canudos - Uma revisão histórica*. 2ª ed. Petrópolis, R. J. Vozes; 1997.

- LÊNIN. V. I. *O Estado e a Revolução*. São Paulo, HUCITEC, 1978.
- LESBAUPIN, Ivo. Poder Local X Exclusão Social – a experiência das prefeituras democráticas no Brasil. Petrópolis, RJ. Vozes, 2000.
- MARCÍLIO. M. Luiza. *História Social da Criança Abandonada*. São Paulo, HUCITEC, 1998.
- MARTINS, Aline, C. Conselhos de direitos: democracia e participação popular. In, Sales, M. A.; Matos, Maurílio C.; Leal, M. Cristina. (org). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo, Cortez, 2004. pp. 189-206.
- MARTINS. Paulo E. M. *A REINVENÇÃO DO SERTÃO* – a estratégia organizacional de Canudos. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2001.
- MARTINS, Pura L. A relação conteúdo-forma: expressão das contradições da prática pedagógica na escola capitalista. In. VEIGA (Org.) *Didática: o ensino e suas relações*, 2ª ed. Campinas, SP. Papirus, 1996.
- MARX, K. e ENGELS, F. *Textos*. São Paulo, Edições Sociais, 1975. V. I.  
 \_\_\_\_\_ *A Ideologia Alemã* – I Capítulo, seguido das teses sobre Feuerbach. São Paulo, Editora Moraes, 1984.
- MINAYO, M. Cecília. *O desafio do Conhecimento*. 7ª ed. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 2000.
- MOISÉS, J. A. *Cidadania e Participação* – Ensaio sobre o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa na Nova Constituição. São Paulo, Marco Zero, 1990.  
 \_\_\_\_\_ *Os brasileiros e a democracia*. SP. Ática, 1995;
- MOREIRA, Orlandil de Lima. *Gestão Pública Local e Participação Social nos Conselhos Municipais da Região do Brejo da Paraíba Mudanças e continuidades*. (Tese de Doutorado). São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2002.
- MORAES, Célio. A Política de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e o plano municipal. MNMMR. S/d (mimeo) (p11).
- MORAIS, Emilia, M<sup>a</sup>. Sobre o Fundamento da Democracia: um Confronto entre Platão e Rousseau. In *Revista de Filosofia*. Universidade Federal da Paraíba, Departamento de Filosofia/Mestrado em Filosofia. Novembro/96, N° 3. pp 47-59.
- NEVES, J. Luis. Pesquisa Qualitativa – Características, usos e Possibilidades. In *Cadernos de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v. 1. N° 3, 2º sem./ 1996.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo, Cortez, 2004.
- NOGUEIRA. Ataliba. *Antônio Conselheiro e Canudos*. 2ª ed., São Paulo, Companhia Ed. Nacional. 1978.

O'DONNELL, Guillermo. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais – uma visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, CEBRAP, N°. 36, Julho de 1993.

PAOLI, M<sup>a</sup>. Célia. Movimentos sociais no Brasil: em busca de um Estatuto político. In Hellmann, M. (org.). *Movimentos Sociais e Democracia no Brasil* – “sem a gente não tem jeito”. Marco Zero; ILDEFES; Labor. 1995.

PAOLI, M. C. e TELLES, Vera S. Direitos Sociais – conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In ALVAREZ, S. E; DAGNINO, E. e ESCOBAR (org.). *A. Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-americanos*. Belo Horizonte, ed. da UFMG, 2000.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

PAZZINATO, Alceu L. e SENISE, M<sup>a</sup> Helena V. *História Moderna e Contemporânea*. 6<sup>a</sup> ed. São Paulo, Ática, 1997. (Livro do Professor).

PEREIRA, Luiz C. B. *A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. Lua Nova, 45, SP, CEDEC, 1998.

PONTUAL, P. Por uma Pedagogia a participação Popular. In POLIS - *Participação Popular nos Governos locais*. Revista do Instituto de Estudos, Formação e assessoria em Política Sociais, n° 14, 1994 p. 21 - 41.

RIBEIRO, R. J. *A Sociedade Contra o Social*. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

ROUSSEAU, J. J. *Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político*. Nova Cultural, Coleção *Os Pensadores*. V. I e II

\_\_\_\_\_. *Emilio, ou, Da Educação*. 3<sup>a</sup> ed. São Paulo, Martins Fontes, 2004. Tradução de Roberto Leal Ferreira.

SALES, Ivandro da C. *Os Desafios da Gestão Democrática da Sociedade - (Em diálogo com Gramsci)*. Tese de Doutorado. UFPE, Recife, 2003.

SALES, Mione A. Política e direitos de criança e adolescentes: entre o litígio e a tentação do consenso. In, Sales, M. A.; Matos, Maurílio C.; Leal, M. Cristina. (org.). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo, Cortez, 2004. pp. 207-241.

SANI, G. Participação Política. In Bobbio, N.; Matteucci, N. e Pasquino, G. *Dicionário de Política*. 5<sup>a</sup> ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa oficial do Estado, 2000. V. II.

SANTOS, Boaventura de S. *A crítica a razão indolente* – contra o desperdício da experiência. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo, Cortez, 2002.

SCHIER, Adriana C. R. *A Participação Popular na Administração Pública: o Direito de Reclamação*. Rio de Janeiro, Renovar, 2002.

SCHILLING, Flávia. (org.). *Direitos humanos e educação: outras palavras, outras práticas*. São Paulo: Cortez, 2005.

SÊDA, Edson. Da política de atendimento [comentário]. In Cury, Munir (coord.) *Estatuto da Criança e do Adolescente comentado – comentários jurídicos e sociais*. 6ª ed. São Paulo, Malheiros, 2003. pp 276; 285-291.

\_\_\_\_\_. *A criança e o Direito Alterativo- um relato sobre o cumprimento da doutrina da proteção integral à criança e ao adolescente no Brasil*. Campinas, SP. Adês, 1995.

SILVA, Ilse Gomes. *Democracia e Participação na ‘Reforma’ do Estado*. São Paulo, Cortez, 2003. –Coleção Questões da Nossa Época -103.

SILVA, B., e NETTO, A. G. *Dicionário de Ciências Sociais*, rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986.

SIMIONATTO, Ivete. *Gramsci – Sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social*. 3ª ed. Revista e atualizada. Florianópolis: editora da UFSC; São Paulo: Cortez Editora, 2004.

SINGER, Paul. Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras. In SOARES, José Arlindo e CACCIA-BAVA, Silvio. *Os desafios da Gestão Municipal democrática*. 2ª ed. São Paulo, Cortez, 2002.

SOARES, Laura T. *Os Custos sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina*. SP, Cortez, 2000. Col. Questões da Nossa Época.

SOARES, Judá Jessé B. Do Conselho Tutelar [comentário]. In Cury, Munir (coord.) *Estatuto da Criança e do Adolescente comentado – comentários jurídicos e sociais*. 6ª ed. São Paulo, Malheiros, 2003. p. 445.

SORJ, Bernardo. *A nova Sociedade Brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro. Jorge Zahar. 2001.

SOUZA, Rodriane O. Participação e controle social. In, Sales, M. A.; Matos, Maurílio C.; Leal, M. Cristina. (org.). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo, Cortez, 2004. pp. 167-187.

STRECK, Danilo R. *Educação para um novo Contrato Social*. Petrópolis, RJ, Vozes, 2003.

TATAGIBA, Luciana. “Os conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil”. In DAGNINO, E. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra. 2002. pp 47- 103.

TEIXEIRA, Elenaldo C. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*; São Paulo, Cortez: Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

\_\_\_\_\_. Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In TEIXEIRAS, Ana C. & ALBUQUERQUE. Mª. do Carmo. (org.). *Seminário: Os conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil: Avanços, Limites e*

*Possibilidades*. Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. São Paulo, 2000. (pp. 97-119).

VIEIRA, Liszt. (2001) *Cidadania e Globalização*, 5ª ed. Rio de Janeiro, Record.

VOLPI, Mário. A democratização da gestão das políticas públicas para a infância e a adolescência. In TEIXEIRAS, Ana C. & ALBUQUERQUE, Mª do Carmo. (org.). *Seminário: Os conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil: Avanços, Limites e Possibilidades*. Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. São Paulo, 2000. pp 27-34.

WEFFORTE, Francisco. Por que democracia? In STEPAN, a. (ORG). *Democratizando o Brasil*. Paz e Terra, Rio de Janeiro. 1998.

ZENAIDE, Mª Nazaré T. & TOSI, Giuseppe. O Que é Educação para a Cidadania? In BOUNFIGLIO, Mª Carmela (org.). *Políticas Públicas em questão: o plano de qualificação do trabalhador*. Núcleo UNITRABALHO/PRAC/UFPB. João Pessoa, Manufaura, 2004. pp 87-110.

## **DOCUMENTOS:**

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 15ª ed. Rio de Janeiro, DP&A, 2004.

BRASIL. Lei Federal 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, Porto Alegre/RS. Setembro de 2001. Tiragem de 20.000 Exemplares. 136 p.

PARAIBA. Lei 6.607/90. Institui as diretrizes para a formulação da política de proteção à criança e ao adolescente. dispõe sobre a estruturados conselhos a ela inerentes. Câmara Municipal de João Pessoa –PB.

PARAIBA. Lei 2371/91. Cria o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e da outras providências. Prefeitura Municipal de Campina Grande-PB.

PARAIBA. Lei 3372/96. Altera a redação e vários dispositivos da Lei 2371/91 e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Campina Grande-PB.

PARAIBA. Lei Municipal 412/2002. Dispõe sobre a política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providencias. Prefeitura Municipal de Serra Redonda-PB.

PARAIBA. Lei 025/2002. Institui as diretrizes para a formulação da política de proteção à criança e ao Adolescente, e adota outras providencias complementares. Prefeitura Municipal de Mogeiro-PB.

PARAIBA. Lei Municipal – s/n/97. Institui diretrizes para a formulação da política municipal de proteção À criança e ao adolescente, dispõe sobre a estrutura dos

conselhos a elas inerentes e adota outras providencias correlatas e complementares. Prefeitura Municipal de Santa Rita.

PARAIBA. Lei 155/94. Institui diretrizes para a formulação da política municipal de proteção À criança e do adolescente, define sobre a estrutura dos conselhos a ela inerentes e adota outras providencias correlatas e complementares. Prefeitura Municipal de Alhandra-PB.

Regimento Interno do Conselho Municipal de João Pessoa.

Regimento Interno do Conselho Municipal de Guarabira.

Regimento Interno do Conselho Municipal de Sapé.

Regimento Interno do Conselho Municipal de Santa Luzia.

Regimento Interno do Conselho Municipal de Campina Grande.

Regimento Interno do Conselho Municipal de Serra Branca.

Regimento Interno do Conselho Municipal de Alhandra.

## **APÊNDICES E ANEXOS**

**APÊNDICE I**

POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS QUE FIZERAM PARTE DA PESQUISA:

<b>REGIÃO</b>	<b>MUNICÍPIOS</b>	<b>POPULAÇÃO</b>
<b>LITORAL</b>	ALHANDRA	<b>15.914</b>
	BAYEUX	<b>87.561</b>
	SANTA RITA	<b>115.844</b>
	JOÃO PESSOA	<b>597.934</b>
		<b>12.275</b>
<b>BREJO E CURIMATAÚ</b>	GUARABIRA	<b>51.482</b>
	SAPÉ	
	SERRA DA RAIZ	<b>3.269</b>
<b>AGRESTE</b>	SERRA REDONDA	<b>7.307</b>
	MOGEIRO	<b>13.231</b>
	CAMPINA GRANDE	<b>355.331</b>
<b>CARIRI</b>	SERRA BRANCA	<b>7.308</b>
<b>SERTÃO</b>	PATOS	<b>91.761</b>
	POMBAL	<b>31.954</b>
	SANTA LUZIA	<b>14.012</b>

**DADOS DO IBGE –2000**

**APÊNDICE II**  
**ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA**

1. Dados de identificação do conselheiro entrevistado
2. Que tipo de vínculo mantém com a entidade que o indicou para o cargo de conselheiro municipal?
3. Como foi que você se tornou conselheiro?
  - O que o levou a pensar em se tornar conselheiro? O que lhe passou pela cabeça naquele momento (medo, expectativa, desejos)?
  - Quem o apoiou? De que forma?
  - Quais foram os momentos mais difíceis?
  - Que tipo de vínculo existia entre você e a sociedade civil organizada?
4. É comum, hoje em dia, falar-se de participação popular, participação política. Qual a sua opinião acerca dessa questão?
  - a. Como o/a senhor(a) vê/compreende a participação da sociedade civil nesses órgãos?
  - b. Em sua concepção, o que contribuiu para a existência desse espaço político?
5. Sobre sua participação no Conselho, enquanto representante:
  - a. Como sua entidade acompanha o seu trabalho no Conselho?
  - b. E a comunidade, ela toma conhecimento das ações do Conselho?
  - c. Como o/a senhor (a) se relaciona com o Poder Executivo? E com o Legislativo?
6. *Quais foram os conhecimentos adquiridos em outros momentos e locais. Quais são as atribuições que competem ao Conselheiro de Direitos e quais as ações que são desenvolvidas com mais frequência?*
7. *Em sua opinião, quais são os conhecimentos necessários para se exercer bem a função de conselheiro?*
8. O que contribuiu para seu trabalho de conselheiro(a)?
9. Enquanto conselheiro (a), quais são os momentos em que tem aprendido? Poderia falar um pouco sobre isso?
10. Você participou de algum curso de capacitação antes? Qual (is), onde, como, quando?
11. Quais foram os conhecimentos adquiridos e quais que você vem utilizando enquanto conselheiro?
12. *No seu ponto de vista, como deveria ser a preparação de uma pessoa que vai assumir essa função? Quais conhecimentos que ela deveria ter?*
  - Qual o perfil que deveria ter esse candidato ao Conselho?*
13. Houve alguma mudança no que se refere aos direitos da criança e do adolescente em seu município?
14. Estamos chegando ao fim de nossa conversa, teria alguma coisa mais, que não lhe foi perguntada, mas que você acha importante e que gostaria de comentar?

APÊNDICE III  
DADOS DO CONSELHEIRO ENTREVISTADO  
(Ficha complementar)

NOME: \_\_\_\_\_

IDADE: \_\_\_\_\_ ANOS DATA DE NASCIMENTO: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

SEXO: ( ) FEMININO ( ) MASCULINO

ENDEREÇO: Rua/Aven. \_\_\_\_\_  
Nº \_\_\_\_\_ Complemento: \_\_\_\_\_

BAIRRO: \_\_\_\_\_

MUNICÍPIO \_\_\_\_\_

Tempo de exercício como conselheiro: 1º mandato: \_\_\_\_\_

2º mandato: \_\_\_\_\_

Entidade que representa: \_\_\_\_\_

Entidade / Instituição em que trabalha: \_\_\_\_\_

Profissão: \_\_\_\_\_

Função que exerce: \_\_\_\_\_

Nível de escolaridade: \_\_\_\_\_

Composição do Conselho:

Sociedade civil: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Governo: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



**ANEXO II****CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CONFORME RESOLUÇÃO IBGE 145/2004**

- Pequenos I: com população até 20.0000 habitantes;
- Pequenos II: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes
- Médios: de 50.001 a 100.000 habitantes
- Grandes: de 100.001 a 9000.000 habitantes
- Metrópoles: mais de 900.000 habitantes

## Anexo II: Sistema de Garantia de Direitos



Este fluxograma foi copiado da obra organizada por GARCIA, Margarita B. Conselhos Municipais de Direitos – exercício da participação. Recife, CENDHEC, 1993.

## ANEXO IV

## Escolaridade dos representantes da sociedade civil nos CMDCA's

**Sociedade civil**

Escolaridade	Freq.	%
Fundamental incompleto	7	7,9
Fundamental completo	9	10,1
Médio completo	4	4,5
Médio incompleto	2,3	25,8
Superior incompleto	15	16,9
Superior completo	31	34,8
Total	89	100

Fonte: Fórum DCA-PB – janeiro de 2004

## Escolaridade do Governo nos CMDCA's

Escolaridade	Freq.	%
Fundamental incompleto	0	0
Fundamental completo	2	4,2
Médio completo	0	0
Médio incompleto	13	27,1
Superior incompleto	3	6,3
Superior completo	30	62,3
Total	48	100

Fonte: Fórum DCA-PB – janeiro de 2004