

**Maria Cristina Rodrigues Nolasco de Araujo**

**A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL PARA  
A CRIANÇA E O ADOLESCENTE EM MACEIÓ -  
UMA ALTERNATIVA DEMOCRÁTICA?**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**Recife  
1997**

**Maria Cristina Rodrigues Nolasco de Araujo**

**A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL PARA  
A CRIANÇA E O ADOLESCENTE EM MACEIÓ -  
UMA ALTERNATIVA DEMOCRÁTICA?**

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social junto à Universidade Federal de Pernambuco, sob a orientação do Prof. Dr. Luís De La Mora.

**A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL PARA  
A CRIANÇA E O ADOLESCENTE EM MACEIÓ -  
UMA ALTERNATIVA DEMOCRÁTICA?**

**Maria Cristina Rodrigues Nolasco de Araujo**

**BANCA EXAMINADORA**

---

---

---

**Recife  
1997**

## RESUMO

Este estudo problematiza a descentralização da Política Social para a criança e o adolescente como alternativa democrática. Mais precisamente, analisa o reordenamento promovido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente para o estabelecimento de uma Política de Atendimento dos Direitos através de relações democráticas entre o Estado e a sociedade.

O trabalho pauta-se numa perspectiva que, reconhecendo o caráter restritivo da democracia na ordem burguesa, busca conhecer suas especificidades no interior e nos desdobramentos do pensamento liberal, onde transitam as propostas progressista e neoliberal de descentralização do Estado. Procura compreender, na particularidade do caso brasileiro, a questão da descentralização da Política Social para a criança e o adolescente, tendo como contraponto o tratamento historicamente centralizado e excludente dispensado pelo Estado e as recentes tendências regressivas colocadas para as políticas públicas de corte social.

A pesquisa de campo realizada junto ao núcleo descentralizador da referida Política Social em Maceió - o Conselho Municipal de Direitos -, procurou apreender nas determinações postas pelo objeto de investigação, em sua processualidade histórica, a efetividade do processo descentralizador como alternativa democrática.

O trabalho permitiu identificar entraves para a descentralização como mecanismo democrático. Sobressai no estudo a existência de nexos que articulam o processo descentralizador a uma democratização das relações Estado e sociedade circunscrita a aspectos legais - formais e, à ausência de uma Política de Atendimento dos direitos da criança e do adolescente em Maceió.

## ABSTRACT

The present study analyses the decentralization of Social Policies towards children and adolescent as a decentralization of the State. More precisely, it focuses on the reorganization put in motion by the Statute of the Child and the Adolescent, seeking to appoint a policy for the observance of their rights through democratic interactions between State and society.

The work centers on a perspective that, while acknowledging the limited nature of democracy in a bourgeois state, attempts to know its specificities inside the liberal thought and in its unfolding, where one can find the progressive and the neoliberalism propositions for the decentralization of the State. It tries to understand, the Brazilian case in particular, the theme of decentralization of Social Policies for children and adolescent, having as an antithesis the historically preclusive and centralized approach of the State and the latest backward trends put forth for the public policy of social elimination.

The field research undertaken at the decentralizing nucleus of the above mentioned Social Policy in Maceió -- The Municipal Council of Rights --, using the resolutions set by the object of the investigation in its historic processual characteristic, attempted to grasp the effectiveness of the decentralizing process as a democratic alternative.

The work allowed for the identification of hindrances to the decentralization as a democratic driving force. What is outstanding in the study is the existence of nexuses which link the decentralizing process to a democratization of the relationships between State and society. This democratization is restricted to legal and formal aspects and to the absence of an assistance action aimed at the rights of children and adolescents in the city of Maceió.

À meus pais, **Nelson e Mafalda**,  
sempre presentes em minha  
caminhada.

Àqueles que arcaram com o ônus  
deste trabalho e carinhosamente  
permaneceram os maiores incen-  
tivadores:

**Roberto,**

**Larissa, Roberta e Júlia**

## AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Luís De La Mora, orientador desta dissertação, pela acolhida e acompanhamento fundamentais para a realização do presente trabalho. Aos docentes do curso de Mestrado, e a todos os integrantes da Universidade Federal de Pernambuco e da Universidade Federal de Alagoas que se empenharam para a viabilização deste projeto, em especial ao Prof. Sérgio Lessa pelo estimulante apoio e incentivo intelectual.

À Claudia Malta que, de modo incondicional, dividiu comigo afetiva e intelectualmente interesses e inquietações nessa difícil caminhada. À minha irmã Zenita, companheira de todas as horas, pela leitura cuidadosa e pelas importantes sugestões. À Ana Ávila pelo afeto e confiança ao longo de minha trajetória acadêmica e pela força na consecução deste projeto.

Aos professores e alunos do Departamento de Serviço Social que contribuíram indireta, mas decisivamente, para a realização do presente trabalho.

Às colegas do Mestrado, Valéria, Guga, Gilmaisa, Cristina, Reivan e Célia pelos desafios compartilhados e pela convivência gratificante.

A todos do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente que colaboraram com seus depoimentos e a Marcel Brandão que facilitou o acesso à documentação institucional.

A Edmilson Lopes pela valiosa contribuição na pesquisa de campo.

À Lúcia Santos pela postura paciente e zelosa na digitação desta tese.

Finalmente, à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas – FAPEAL que, conseguindo sobreviver ao sucateamento deste Estado, concedeu apoio financeiro para a maior parte do estudo realizado.

## LISTA DE SIGLAS

CMDCAM	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Maceió
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FCBIA	Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência
FEBEM	Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor
Fórum DCA / AL	Fórum Permanente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Alagoas
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
MNMMR / AL	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua de Alagoas
NTCA / UFAL	Núcleo Temático da Criança e do Adolescente da Universidade Federal de Alagoas
PMM	Prefeitura Municipal de Maceió
PNBEM	Política Nacional de Bem-Estar do Menor
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SEMCA	Secretaria Municipal de Apoio à Criança e ao Adolescente
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

Resumo	
Abstract	
Introdução .....	10
<b>Capítulo I - Da democracia na sociedade capitalista à experiência democrática brasileira</b>	
1 - A Democracia na ordem burguesa .....	17
1.1 - Dos limites à expansão restritiva .....	17
1.2 - Cidadania moderna e democracia .....	24
1.3 - Da consolidação democrática no Estado de Bem-Estar à democracia política neoliberal .....	26
2 - Os dilemas da democracia no caso brasileiro .....	33
2.1 - A difícil emergência da democracia no Brasil .....	33
2.2 - Da República Nova à democracia populista .....	35
2.3 - O retrocesso democrático na autocracia burguesa .....	39
2.4 - A democracia na Nova República - do pacto social à descentralização do Estado .....	45
<b>Capítulo II A descentralização do Estado como mecanismo para a democratização da sociedade</b>	
1 - O liberalismo democrático de Tocqueville .....	52
1.1 - A democracia liberal - entre a igualdade e a liberdade .....	52
1.2 - A base da democracia - o associacionismo e a descentralização do Estado .....	62
2 - As propostas de descentralização na sociedade contemporânea .....	69
2.1 - A perspectiva progressista democrática de descentralização .....	69
2.2 - A descentralização posta pelo ideário neoliberal .....	76

### **Capítulo III - Da emergência e expansão autoritária à alternativa democrática de descentralização da Política Social para a criança e o adolescente no Brasil**

1 -Da omissão à intervenção repressora do Estado.....	83
2 -A alternativa autoritária-assistencial de atendimento ao “menor”.....	87
3 -O mecanismo de enfrentamento da “velha” ordem - o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA.....	96
4 -O contraponto democrático à tradição autoritária - o reordenamento político-institucional do ECA.....	104

### **Capítulo IV - A descentralização da Política Social para crianças e adolescentes em Maceió**

1 -A implantação e o percurso da proposta de gestão democrática: o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos.....	118
1.1 - A criação do órgão gestor.....	118
1.2 - O formato jurídico-normativo do CMDCAM.....	121
1.3 - A trajetória do órgão colegiado - 1991 / 1996.....	130
2 -Das especificidades à efetividade do Conselho de Direitos de Maceió.....	140
Considerações Finais.....	152
Referências Bibliográficas.....	159

## INTRODUÇÃO

Este estudo investiga se há a possibilidade de democratizar a Política Social, para a criança e o adolescente através da descentralização do Estado. Busca refletir sobre a efetividade do processo descentralizador conforme estabelecido pelo reordenamento político-institucional introduzido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA, para a elaboração da Política de Atendimento de Direitos mediante relações democráticas entre o Estado e a sociedade.

A perspectiva que confere direitos às crianças e aos adolescentes brasileiros e coloca a descentralização como mecanismo para democratizar a Política Social transformando-a em Política Pública, a ser construída por uma parceria Estado e sociedade, ganhou força e presença no contexto de revalorização da democracia que marca a história recente do país. Essa nova dimensão nasceu contraposta ao curso histórico da atenção dispensada pelo Estado brasileiro à “menoridade”, demarcado em sua gênese e expansão pela tradicional centralização de medidas repressivas e assistenciais.

De fato, historicamente impulsionada por condições específicas, nas quais sobressai o direcionamento ideológico imprimido pelas forças dominantes no sentido da repressão à desordem social, a intervenção do Estado junto à questão do “menor” teve sua configuração e trajetória fortemente centralizada. Essa especificidade comparece desde a emergência, no final dos anos 20, do sistema de proteção social altamente concentrado na instância judiciária, e persiste com sua ampliação, sob a matriz correcional-repressiva, por ocasião de seu deslocamento para o Poder Executivo Federal, a partir dos anos 40. Todavia, foi sobretudo durante o autoritarismo-assistencialista da ditadura militar, quando o tratamento governamental ganhou um viés tecnocrático e status de Política Nacional que, por definição e

por essência, o caráter centralizador do tratamento dispensado à “infância” atingiu o seu ápice.

Após mais de meio século de iniciativas estatais eminentemente centralizadoras e, embora sob diferentes discursos e práticas, voltadas para a administração da problemática da “menoridade” enquanto ameaça à ordem social, os anos 80 assistiram à consumação do fracasso do conteúdo e da forma de gestão do tratamento governamental dispensado à infância.

Data de então a mobilização de segmentos sociais no sentido de mudanças no falido padrão de Política Social comandado pelo Estado, conseguindo a incorporação, pela Carta Constitucional Brasileira de 1988, em seu artigo 227, dos princípios da Convenção Internacional dos Direitos da Criança. E, ainda, a introdução, no artigo 204, das diretrizes de descentralização político-administrativa e participação social para as ações no âmbito da Assistência Social. Com base nesses preceitos, as forças sociais convergiram para a promulgação, em 1990, do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Essa normativa jurídico-social, ao regulamentar os direitos fundamentais das crianças e adolescentes, introduziu a doutrina de Proteção Integral e, em substituição à centralizada e autoritária Política Social historicamente existente, estabeleceu um amplo reordenamento político-institucional para a gestão da Política de Atendimento dos Direitos.

Assumindo os preceitos constitucionais de descentralização e participação social, no seu artigo 88, o ECA circunscreveu a Política de Atendimento dos Direitos em uma dimensão articuladora das ações governamentais e não-governamentais conforme determina em seu artigo 86. Nessa direção, determina o estabelecimento de novas relações Estado e sociedade como base de sustentação de um novo padrão de gestão da Política Pública. Para tanto, a moldura político-institucional redesenhada elegeu os Conselhos de Direitos, órgãos descentralizados, paritários e representativos como novos e horizontais organismos públicos

responsáveis pela definição e controle da Política de Atendimento dos Direitos, espaços por excelência para a democratização da Política Social para a infância.

Essa investida democratizante organicamente articulada à demanda por cidadania, constitui um traço marcante que se fez presente na década de 80 no campo das políticas públicas de corte social. Emergiu e foi consolidada no interior de uma proposta progressista de reforma do Estado autoritário, na qual a alternativa descentralizadora estabeleceu como horizonte uma redistribuição de poder no interior do próprio aparato estatal e na direção do Estado para a sociedade. Assim sendo, o processo descentralizador foi posto como alternativa para a publicização do Estado e como instrumento para a proliferação de núcleos descentralizados de poder decisório, tendo em vista a assegurar uma sociabilidade em moldes democráticos.

Essas idéias e proposições abrem duas ordens de questões. Em primeiro lugar, a descentralização da Política Social para a criança e o adolescente constitui uma temática que se inscreve e se dimensiona no campo mais amplo da democratização das relações Estado e sociedade. Mais exatamente, transita no terreno da redefinição das relações sociais no ordenamento capitalista. Em segundo lugar, essas propostas expressam aspirações democráticas que, ao privilegiarem a descentralização e a conquista da cidadania moderna como elementos fundamentais para o desenvolvimento democrático, buscam transcender a velha ordem atribuindo à instância política capacidade resolutiva frente à questão da desigualdade na sociedade de classes, permanecendo assim nos limites impostos pela ordem burguesa.

Ressalta-se ainda que, na particularidade do caso brasileiro, o modelo excludente de desenvolvimento e o caráter concentrador do Estado historicamente impuseram barreiras à distribuição do poder e à expansão da cidadania no país. Na realidade atual, o tardio avanço consignado no campo dos direitos sociais pela Constituição Brasileira de 1988, confronta-se

com os conteúdos e diretrizes hegemônicas neoliberais que advogam o retrocesso democrático mesmo nas restritas condições postas pela sociedade burguesa.

Diante dessas determinações é que este trabalho coloca em pauta o processo descentralizador enquanto mecanismo para alterar a ordem estabelecida. Nessa direção, elege como problema decisivo desta investigação apreender em que medida a descentralização em curso no contexto recente brasileiro constitui um mecanismo para democratizar a Política Social para a criança e o adolescente.

Para o encaminhamento da pesquisa definiu-se como unidade de análise o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Maceió – CMDCAM, núcleo do reordenamento político-institucional do ECA nesse município. Os procedimentos metodológicos foram construídos e reconstruídos no decorrer do processo investigativo, numa relação dialética marcada por aproximações sucessivas entre a pesquisadora e o objeto de estudo, tendo em vista a apreensão do complexo de mediações existentes numa perspectiva de totalidade.

A exposição do trabalho realizado está organizada em quatro capítulos. O primeiro delinea a emergência e consolidação da democracia na sociedade capitalista, seus limites e contradições postos pela própria sociedade de mercado e sua sustentação, no plano ideológico, pelo liberalismo. Objetiva demonstrar o caráter restritivo da democracia presente no ordenamento burguês e sua articulação com a cidadania moderna, sob a égide do Estado de Bem-Estar, enquanto esse foi funcional ao capitalismo. Trata também do rompimento do pacto democrático diante das mudanças na ordem capitalista e de seu deslocamento na direção da descentralização do Estado como alternativa democrática. Aborda ainda elementos da complexa questão da democracia no Brasil, procurando evidenciar que, determinações históricas e tendências recentes neoliberais inviabilizam, mesmo nos limites liberais-

democráticos, a vinculação entre a cidadania moderna e a democracia e, constituem obstáculos para a opção descentralizadora como mecanismo democrático no país.

Buscando captar os referenciais explicativos da articulação existente entre a descentralização do Estado e a democracia, o segundo capítulo apresenta inicialmente a proposta democrática tal como pensada por Tocqueville. Visa compreender o equacionamento da questão da liberdade e da igualdade nos marcos do liberalismo e o papel da descentralização na sociedade democrática. Para a apreensão das particularidades das diferentes propostas de descentralização em trânsito na sociedade contemporânea, este capítulo volta-se também para a análise da alternativa descentralizadora na perspectiva progressista e na neoliberal, ambas a serviço de distintos projetos de sociedade postos nos desdobramentos do ideário liberal.

O terceiro capítulo recorta o estudo em torno da questão da Política Social para a criança e o adolescente, visando conhecer as especificidades da descentralização como mecanismo para democratizar a Política de Atendimento de Direitos. Recupera o tratamento centralizado e autoritário historicamente dispensado pelo Estado brasileiro, para debruçar-se sobre seu contraponto – o reordenamento político-institucional introduzido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

O capítulo quarto privilegia a experiência de democratização da Política Social para a infância e a juventude em Maceió. Procura-se apreender, na processualidade histórico-social do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCAM, a efetividade da descentralização do Estado como alternativa para democratizar as relações Estado e sociedade.

Esse processo investigativo foi desenvolvido no período de março de 1996 à junho de 1997, a partir do levantamento e seleção de documentos que, em forma de leis, decretos, regimentos, registros em ata e correspondências, informam e dimensionam a

estrutura jurídico-organizacional da unidade de análise e sua trajetória no período de 1991 à 1996. A sistematização dos dados obtidos com essa primeira aproximação à realidade permitiu a identificação, dentre outras questões, de cinco momentos distintos relacionados às mudanças na diretoria do CMDCAM e que marcam o percurso político-institucional do organismo colegiado. Tendo em vista o conhecimento das peculiaridades de cada um desses momentos específicos, foi realizado um recorte para o aprofundamento do estudo nos seis meses finais do exercício de cada presidência, por serem considerados mais significativos para a análise do processo e dos resultados obtidos. As reflexões sobre os dados coletados e os estudos teóricos desenvolvidos forneceram os subsídios necessários para a definição das categorias empíricas da pesquisa de campo, construídas no sentido de qualificar os atributos do CMDCAM como núcleo do processo descentralizador colocado pela alternativa democrática – autonomia, paridade, representatividade, organicidade e efetividade.

Marca o início do trabalho de campo a observação sistemática da dinâmica de funcionamento do CMDCAM, realizada semanalmente durante três meses. Seu prosseguimento ocorreu mediante a realização de entrevistas semi-estruturadas com cinco conselheiros que ocuparam a presidência do órgão durante o período demarcado de estudo, três que responderam pela coordenação do Fundo Público Municipal e dois representantes do Fórum do Direitos da Criança e do Adolescente – Fórum DCA / AL. Os sujeitos participantes da pesquisa foram selecionados pela condição de testemunhas privilegiadas da história do CMDCAM: os oito primeiros, eleitos por seus pares, desempenharam funções decisivas no gerenciamento do órgão e, os membros do Fórum DCA / AL, tendo assento e direito a voz na reuniões, acompanharam o percurso do CMDCAM desde sua criação. A estrutura temática das entrevistas foi definida em termos do perfil sócio-político dos entrevistados e em torno das já referidas categorias empíricas construídas a partir dos dados coletados na pesquisa documental e no trabalho de observação, objetivando-se conhecer as dimensões da

descentralização nas especificidades do CMDCAM como núcleo do reordenamento político-institucional do ECA em Maceió.

Finalmente, a sistematização e análise das informações obtidas realimentaram a construção teórico-conceitual, imprimindo à investigação um movimento dinâmico e articulado que possibilitou chegar a resultados que informam a ausência de nexos entre a descentralização e a democratização da Política Social em Maceió. Verifica-se que a esperada ampliação das relações democráticas entre o Estado e sociedade permaneceu circunscrita a aspectos legais-formais e que a condução do processo descentralizador ficou por conta do Estado, não levando à criação de uma Política de Atendimento dos Direitos que viesse a garantir a Proteção Integral jurídico-legalmente assegurada à criança e ao adolescente.

## **CAPÍTULO I**

### **Da democracia na sociedade capitalista à experiência democrática brasileira**

#### **1 - A Democracia na ordem burguesa**

##### **1.1 - Dos limites à expansão restritiva**

No discurso liberal contemporâneo, a democracia aparece com frequência e intensidade como expressão maior do êxito dos ideais liberais ou mesmo como horizonte máximo a ser alcançado. Em articulação com o desenvolvimento democrático do liberalismo, os avanços políticos e sociais registrados historicamente na sociedade capitalista são colocados como a grande alternativa encontrada pela tradição liberal para o equacionamento da questão da liberdade e da igualdade na sociedade de classes. No entanto, a sociedade burguesa não surgiu como ordenamento democrático. A compatibilização entre o capitalismo e a democracia fez-se necessária a partir de determinado momento do desenvolvimento histórico da sociedade de livre mercado e tão somente dentro de limites impostos pela própria ordem capitalista.

Desde sua origem, em sua radical contraposição ao absolutismo do Estado e ao sistema econômico mercantilista, o liberalismo imprimiu à sociedade burguesa europeia do século XVIII um direcionamento ideológico tendo como valores básicos a liberdade, o individualismo e o racionalismo. O individualismo - expressão maior da liberdade individual - permaneceu como elemento determinante da defesa do indivíduo tanto em relação ao poder do Estado como da sociedade, constituindo o elemento de justificação central da denominada, por Macpherson, “sociedade de mercado” constituída por “relações competitivas e invasivas

entre todos os homens” e engendradas pelo individualismo possessivo baseado na propriedade<sup>1</sup>.

Na essência do liberalismo residem os elementos fundamentais de sustentação ideológica da sociedade competitiva de livre mercado e encontra-se a base sedimentadora do Estado liberal que, mantido como guardião da ordem pactuada, assumiu a função de assegurar a proteção das liberdades individuais. Nesse sentido e medida, a burguesia ascendente precisou e lutou pela formação de um Estado constitucional garantidor das liberdades, na medida em que essas se mostravam funcionais ao desenvolvimento capitalista.

Assim sendo, as revoluções burguesas do século XVIII não foram revoluções democráticas, mas, sim, processos revolucionários liberais, pois não poderiam trazer resultados extensivos a todos os homens e nem estabelecer um Estado democrático, já que eram movidas pelo projeto histórico particular da classe burguesa. Nas palavras de Boron “(...) as revoluções burguesas não produziram por si mesmas a democracia burguesa: o que elas criaram foi um Estado liberal, sempre fundado em uma base eleitoral sumamente estreita que as lutas populares obrigaram a ampliar”<sup>2</sup>.

A democracia na ordem burguesa constituiu sempre uma questão essencialmente contraditória e conflituosa, pois a igualdade que comporta é portadora de um ponto limite intransponível - a preservação da liberdade individual. O componente decisivo dessa liberdade individual reside em sua vinculação com a propriedade privada, pois o fim último do ordenamento civil é assegurar a propriedade como um direito natural e inalienável do homem abstrato, mas não de todos os homens particulares.

---

<sup>1</sup> MACPHERSON, C. B. *La Teoria Política del Individualismo posesivo*. Barcelona, 1970, 263 p.

<sup>2</sup> BORON, Atilio. *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*. Tradução de Emir Sader. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994, p. 97.

Já o jovem Marx, em sua crítica à mais radical Constituição Francesa, a de 1793, argumentara que a liberdade individual e sua vinculação à propriedade privada “constituem o fundamento da sociedade burguesa”, na medida em que “O direito humano à propriedade privada, (...), é o direito de desfrutar de seu patrimônio e dele dispor arbitrariamente (à son gré), sem atender aos demais homens, independentemente da sociedade, é o direito do interesse pessoal”<sup>3</sup>. Nesse interesse particular subjáz o egoísmo do homem, em especial do homem burguês, o que se traduz no estabelecimento dos direitos de igualdade, liberdade, segurança e propriedade, definidos em função apenas daqueles que são proprietários em detrimento da maioria dos homens.

Se os direitos consignados pelo liberalismo romperam com a desigualdade jurídica e política da sociedade feudal, também reduziram o homem à condição de indivíduo egoísta, membro da sociedade e cidadão do Estado. Assim, a emancipação política burguesa foi configurada mediante uma forma restrita de liberdade, na medida em que as bases da desigualdade social - fundadas nas relações de produção - não foram alteradas.

Segundo Marx, somente a extinção das desigualdades sociais, a supressão da exploração do homem pelo homem, pode fazer emergir uma comunidade humana entendida como a “própria vida, a vida física e espiritual, a moralidade humana, a essência humana”<sup>4</sup>. É nessa condição de sociabilidade que, através do trabalho, o desenvolvimento individual torna-se compatível com o desenvolvimento do próprio gênero humano. Ao não permitir que o trabalho seja plenamente, como diz Lukács, “instrumento de autocriação do homem como homem”<sup>5</sup>, a sociedade burguesa mantém os indivíduos afastados da própria “essência

---

<sup>3</sup> MARX, Karl. *A questão Judaica*. 2 ed. São Paulo: Moraes, 1991, p. 43.

<sup>4</sup> MARX, Karl. Glosas críticas marginais ao artigo O rei da Prússia e a reforma social. De um prussiano. Tradução de Ivo Tonet. *PRAIXIS*. Belo Horizonte: Proj. Joaquim de Oliveira. n. 5. 1995, p. 89.

<sup>5</sup> LUKÁCS, G. “Il Lavoro”. in *Per una Ontologia dell Essere Sociale*. V. II, Roma: Riuniti, 1976, p. 54.

humana” e da “verdadeira comunidade humana”. Em decorrência disso, a emancipação do homem enquanto ser humano genérico constitui uma alternativa inviável no ordenamento burguês. Marx reconheceu que a emancipação política na sociedade burguesa não conduziu à emancipação humana entendida como a superação do homem genérico burguês pela emancipação do homem enquanto ser genérico. Essa é uma questão decisiva na crítica marxiana à concepção liberal de liberdade, apesar do próprio Marx ter admitido o caráter progressista da emancipação política obtida como a “derradeira etapa da emancipação humana”<sup>6</sup> possível de realização naquele momento histórico.

Nos limites da ordem burguesa o liberalismo equacionou a questão da liberdade e da igualdade através de uma concepção legal de liberdade cuja maior expressão é o Estado liberal democrático-representativo - aquele que reconhece os direitos políticos individuais e o direito de participação no Estado através da delegação de poder de decisão a um corpo de representantes eleitos.

Na realidade histórico social do século XIX, o crescente agravamento da contradição capitalista fundamental - a concentração da apropriação da produção e o aumento da socialização da produção - tornou visível a distância entre os direitos formalmente existentes. As classes operárias fortalecidas pelo emergente sindicalismo, mobilizaram-se para a luta por melhorias nas condições de vida e trabalho, principalmente: pela redução da jornada, por melhores salários e condições de trabalho, liberdade de associação e sufrágio universal. O ano de 1848, assistiu à eclosão das revoluções operárias na Europa e, após a derrota das mesmas, o projeto de uma sociedade fundada na propriedade social dos meios de produção passou a fazer parte das lutas operárias. Assim, foi introduzida uma mudança substancial no movimento das classes trabalhadoras: os protestos e manifestações

---

<sup>6</sup> MARX, 1991, p. 28.

reivindicatórias passaram a ter um caráter revolucionário e propositivo de uma nova ordem social - a sociedade socialista.

Foi a partir desse período que ficou patente, segundo Lukács, a “decadência ideológica” da burguesia. De iluministas, de críticos revolucionários da sociedade feudal, os pensadores burgueses passaram a elaborar uma teoria “acrítica, limitada à superfície dos fenômenos, restrita ao imediato e estruturada ecleticamente em pedaços de pensamentos contraditórios para formar um todo”<sup>7</sup>. Surgiram então, no início do século XIX e, principalmente em seus meados, diversas teorias sobre a democracia liberal - Bentham, James Mill, John Stuart Mill, Tocqueville, etc. - todas elas tendo como pano de fundo as “ameaças” ao ordenamento capitalista: a questão social configurada nos embates impulsionados pelos movimentos políticos e sindicais das classes trabalhadoras, entre o capital e o trabalho e, a possibilidade socialista<sup>8</sup>.

É nesse sentido que Macpherson argumenta ser o início do século XIX um divisor de águas entre a democracia utópica dos precursores da teoria democrática e a democracia liberal propriamente dita. Da igualdade plena passa-se ao reconhecimento da sociedade de classes e à busca de adequação de uma “estrutura democrática” às suas desigualdades. E isso somente foi possível quando os teóricos liberais passaram a entender a democracia não mais como algo ameaçador à ordem burguesa<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> LUKÁCS, Georg. *Marx y el Problema De La Decadência Ideológica*. Trad. Felix Blanco. México: Siglo Veintiuno, 1981, p. 31.

<sup>8</sup> Nos termos de Yamamoto, “A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia (...)”. IAMAMOTO, Marilda V.; CARVALHO, Raul. *Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 5 ed. São Paulo, Cortez, 1986, p. 77.

<sup>9</sup> MACPHERSON, C. B. *A Democracia Liberal: Origens e evolução*. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 9-28.

Durante o século XIX a proposta de um ordenamento democrático foi ganhando força no pensamento liberal à medida em que foram sendo afastadas as contradições entre democracia e capitalismo, pela transformação da primeira, de sua origem utópica-radical, para um conteúdo crescentemente burguês. Igualdade democrática passou a ser, cada vez mais explicitamente, liberdade jurídico-formal à propriedade privada. Nesse sentido, o reconhecimento pelo Estado liberal dos direitos políticos implicou na atribuição de uma capacidade jurídica ao indivíduo e a salvaguarda de uma liberdade positiva em relação ao Estado - o direito de participar na vida política elegendo seus representantes ou sendo eleito. É essa liberdade de participação política que, aliada ao princípio democrático de soberania popular, marca o processo de democratização do Estado liberal embora esse tenha permanecido sendo o Estado liberal constitucional sob regência do liberalismo.

Não obstante essa desproporcional compatibilização entre liberalismo e democracia, a agenda democrática dos Estados liberais foi ampliada quantitativamente no final do século XIX com a extensão dos direitos políticos a novos segmentos da população. Segundo Marshall, data também desse período o início da inclusão dos direitos sociais na Inglaterra com o estabelecimento da educação primária pública obrigatória. Ao mesmo tempo em que, esse pensador, afirma ser a educação um direito social “genuíno”, diretamente ligado à cidadania, “um pré-requisito necessário da liberdade civil”, reconhece que seu desenvolvimento foi promovido em função da necessidade de formação de eleitores e de trabalhadores qualificados para o mercado<sup>10</sup>.

Marshall atribuiu a emergência dos direitos sociais a um crescente interesse da sociedade pela igualdade como questão de justiça social. Em verdade, essa análise revela sua ótica liberal-democrática pois a preocupação com a igualdade corresponde mais exatamente

---

<sup>10</sup> MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 73.

ao momento histórico de grandes transformações das relações de produção e reprodução social, quando da passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, o que exigiu a busca de novos elementos de sustentação da ordem burguesa.

Na realidade, a prolongada pressão da “questão social” fortalecida pela possibilidade histórica do socialismo, foi fator decisivo para a democratização da sociedade e para que fossem redefinidas as funções do Estado liberal. Netto sublinha em que medida, no final do século XIX, a burguesia da Europa ocidental foi obrigada a redefinir sua estratégia de dominação com medidas de proteção social arduamente conquistadas pelo operariado mas apresentadas como concessões:

Datam desse período as regulamentações das condições de trabalho - quanto à duração da jornada, descanso semanal, contratação de menores, condições específicas de trabalho noturno e insalubre e licença para mulheres grávidas; Bédarida, in Parias, org. (1965, III: 453 e ss). Seguros sociais referentes a doenças e acidentes começam a funcionar na Áustria (1888), Noruega (1894), Itália (1898) e França (1901); na Inglaterra, eles só se institucionalizam em 1911 (National Insurance Act); somente a partir de 1909 a idéia de um salário mínimo legal começa a ter vigência no continente.<sup>11</sup>

Assim, mediante exigências históricas da própria dinâmica contraditória capitalista, o liberalismo embora de modo restritivo, incorporou as demandas democráticas das classes trabalhadoras. Isso ocorreu, em momentos não lineares de expansão dos direitos civis, políticos e sociais. O reconhecimento desses direitos resultou no século XX, na configuração da cidadania e da democracia que se fizeram possíveis na autocracia burguesa.

---

<sup>11</sup> NETTO, José P. *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1992, p. 54-55. (grifos do autor).

## 1.2 - Cidadania moderna e democracia

Nos horizontes do ideário liberal e na realidade concreta da ordem burguesa, a consolidação da democracia no século XX articula-se a uma dada concepção de cidadania. A fonte teórica contemporânea fundamental dessa cidadania é encontrada em Marshall, em seu trabalho clássico *Cidadania, Classe Social e Status*.

Analisando historicamente o caso inglês, Marshall postula que a evolução dos três elementos da cidadania moderna - o civil, o político e o social -, ocorreu a partir do século XVII num processo de dispersão e de fusão, permitindo que, sem um caráter rígido, seja atribuído a séculos diferentes o período de formação de cada direito. Nessa perspectiva, os direitos civis foram estabelecidos no século XVIII, os direitos políticos no século XIX e os direitos sociais no século XX. Reconhecendo que “a cidadania e o sistema de classes têm estado em guerra no século XX”<sup>12</sup>, ele procura demonstrar que não há incompatibilidade, no curso do desenvolvimento histórico do capitalismo, entre a extensão dos direitos e a estrutura de classe da sociedade burguesa. E, nesse sentido, admitindo que “A desigualdade (...) embora necessária, pode tornar-se excessiva”<sup>13</sup>, propôs a cidadania como “um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade”, afirmando que “Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*”<sup>14</sup>.

No seu entender, apesar de possuir um conteúdo limitado, a igualdade introduzida pelo conceito de cidadania conseguiu “minar”, pelo campo dos direitos, a desigualdade total do sistema de classes. Nesse sentido, o estabelecimento de uma justiça nacional e uma isonomia legal tornam-se os mecanismos de redução da desigualdade. Assim, Marshall não

---

<sup>12</sup> MARSHALL, 1967, p. 103.

<sup>13</sup> *ibid*, p. 75-77.

<sup>14</sup> *ibid*, p. 76. (grifos do autor)

pretendeu suprimir as desigualdades sociais mas apenas reduzir as disparidades existentes introduzindo mudanças relativas no perfil dessas desigualdades através de duas medidas que se tornaram clássicas das propostas de “democratização do Estado”: a extensão dos direitos civis e políticos à toda sociedade e a elevação dos serviços sociais ao patamar de direito. É assim que o elemento social da cidadania passa a significar “um mínimo de bem-estar econômico e segurança de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões prevalecentes na sociedade”<sup>15</sup>. Se a cidadania marshalliana significou uma possibilidade de “certa melhoria” nas condições de reprodução das classes subalternas, por outro lado, essas “melhorias” deixaram incólume a estrutura de classes sociais limitando-se a uma igualdade referente a “direitos e obrigações pertinentes ao status” que os indivíduos podem aspirar na ordem burguesa.

É importante assinalar, que Marshall atribuiu ao Estado o papel equalizador dos direitos de cidadania. Dessa forma, evidenciou a incapacidade do livre mercado como mecanismo regulador das relações sociais. Mas, por outro lado, contribuiu decisivamente para o estabelecimento de novos meios de legitimação da ordem burguesa. Sem equacionar o elemento que funda as contradições, entre igualdade e desigualdade, na sociedade de mercado manteve fidelidade ao liberalismo, introduzindo elementos inovadores que auxiliaram na suavização dos conflitos entre o capital e o trabalho. Nesse sentido, quando se fala em cidadania moderna isso remete inevitavelmente à desigualdade da sociedade de classes, tendo-se presente, como já referido, que essa cidadania não foi concedida mas arduamente conquistada, em lutas seculares, pelas classes trabalhadoras, alicerçando a base da moderna democracia.

---

<sup>15</sup> *ibid*, p. 64.

Assegurando o projeto hegemônico das classes dominantes, a democracia que se fez necessária e possível na sociedade capitalista surgiu decisivamente marcada, no dizer de Netto, pelo “traço democrático-restritivo” determinado pela própria teoria liberal: “a fronteira da propriedade privada dos meios de produção e a decisão acerca da destinação do excedente econômico”<sup>16</sup>. Isso equívale a dizer que, mesmo quando o liberalismo passou a aceitar o ideal democrático, a liberdade individual permaneceu como fundamento da ordem burguesa e que a democracia não ultrapassou o liberalismo.

Nessa perspectiva, a democracia moderna traduz-se na democracia liberal na medida em que o liberalismo passou a incluir em sua agenda ideais democráticos. Esses redimensionaram a limitação do poder do Estado em torno de sua tradicional função de garantia de direitos civis e políticos. Entretanto, o Estado liberal permaneceu tendo como fundamento a proteção das liberdades individuais imprescindíveis para a sociedade de mercado. E com isso, a face “garantista” do Estado liberal foi redefinida no século XX, em relação ao modelo de Estado do liberalismo clássico - Estado constitucional assegurador da liberdade política - para transfigurar-se no Estado intervencionista e de Bem-Estar alicerçado em um liberalismo democrático.

### **1.3 - Da consolidação democrática no Estado de Bem-Estar à democracia política neoliberal**

Na primeira metade deste século, o “novo” liberalismo teve seu fortalecimento marcado pelo colapso da sociedade de mercado. A Grande Depressão das décadas de 20 e 30 abalou profundamente o sistema capitalista, selando a ruína da crença no livre jogo das forças

---

<sup>16</sup> NETTO, José. *Democracia e Transição Socialista*. Escritos de teoria e política. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990, p. 13.

de mercado. Com o total esgotamento do capitalismo concorrencial, a idade dos monopólios, em ascenso desde o final do século XIX, foi sendo consolidada de maneira a atingir a sua forma madura após a Segunda Grande Guerra.

Em meio às profundas transformações nas relações intersocietárias e internacionais, ocorridas desde 1945, a sociedade de mercado passou por um processo de reorganização sob hegemonia do capital monopolista norte-americano. Um regime de acumulação “rígido” traduzido no modelo fordista de produção em série foi viabilizado pela revolução tecnológica e articulado à estruturação de um necessário e, por isso mesmo impulsionado, consumo de massas.

A partir de então, bens e serviços que antes eram de acesso exclusivo das altas classes burguesas passaram a ser consumidos pelas massas, dando início, nos termos de Hobsbawm, à “Era de Ouro que democratizou o mercado”<sup>17</sup> e que vai perdurar até meados dos anos 70. Entretanto, é preciso ter claro, que foram “anos dourados”, principalmente, para as classes burguesas. Essas encontraram, no mercado de massas, uma grande saída para equacionar a superprodução e o incremento da lucratividade capitalista com base na intensificação da extração da mais-valia relativa.

Em atendimento às mudanças no processo de produção e, tendo como base teórica Keynes, a ampliação das funções do Estado foi um fator decisivo para o “êxito” do modelo fordista. O Estado liberal clássico transmutou-se no Estado keynesiano, passando a utilizar mecanismos de ação direta e/ou indireta para garantir as condições para o desenvolvimento capitalista e suavizar as tensões nas relações de distribuição e consumo.

---

<sup>17</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX - 1914 - 1991*. Tradução de Marcos Santarita. São Paulo. Companhia das Letras, 1995, p. 264.

Essas transformações foram tão significativas que, segundo Oliveira, teriam configurado um “modo de produção social-democrata”<sup>18</sup>, no qual, uma nova esfera pública, o Estado de Bem-Estar, estabeleceu um modo público de financiamento da economia na ordem capitalista”. A riqueza social passou a ser utilizada para viabilizar o processo de regulação pública do mercado, agora regulado institucionalmente pelo Estado. O mecanismo financeiro que, após a Segunda Grande Guerra, possibilitou esse processo estável de regulação do mercado foi o denominado fundo público. Trata-se de um elemento estrutural do “modo de produção social-democrata” que, no dizer de Oliveira, constitui uma “nova forma de sustentação da produção e reprodução do valor”<sup>19</sup>. Foi através desse fundo público que, o Estado de Bem-Estar, pôde assegurar, por um lado, a acumulação e reprodução do capital, e, por outro lado, a reprodução das classes trabalhadoras.

Às diversas formas de financiamento público do capital - recursos para a ciência e a tecnologia, subsídios para a produção e exportação, deduções fiscais, juros a taxas favorecidas e outros - a nova esfera pública acrescentou a redução dos encargos das classes burguesas com a reprodução das classes trabalhadoras. O Estado de Bem-Estar, através do financiamento de benefícios e serviços sociais públicos, assumiu grande parte da reprodução da classe trabalhadora possibilitando o barateamento da força de trabalho. Utilizou a riqueza pública não somente para aliviar as despesas sociais privadas como para contribuir, com o salário indireto, na “liberação” do salário direto para o incremento do consumo de massa. Isso evidencia que as políticas públicas de corte social funcionaram como incremento da

---

<sup>18</sup> Para o autor. “o modo social-democrata universalizou-se, guardando e mantendo diferenças (...) Ele é mais forte, mais pleno, ali onde a social-democracia desenvolveu-se como forma histórica concreta, com seus partidos da classe operária, seu Estado de bem-estar ora universalista, ora corporativista, ora estatal; ele é mais fraco ali onde não vicejaram partidos sociais-democratas, casos clássicos dos EUA e Japão, entre os desenvolvidos. Ele é menos forte, ainda, em países periféricos, como o Brasil, Índia (...) e ele é apenas um simulacro na grande maioria dos países periféricos da África, em alguns da Ásia, e uns poucos da América Latina”. OLIVEIRA, Francisco de. A economia política da social democracia. *Revista USP*. São Paulo: USP, n. 17, maio 1993, p. 143.

<sup>19</sup> OLIVEIRA, 1993, p. 139.

acumulação do capital ao mesmo tempo em que, reconhecendo os direitos sociais, serviram para o controle e preservação da reprodução da força de trabalho. Daí decorre a regência da função econômica das políticas sociais em torno da qual se articulam as funções políticas e sociais.

Importa destacar, que a esfera pública promoveu um processo de publicização das relações privadas no interior do próprio Estado. As lutas de classes foram neutralizadas e deslocadas do âmbito do privado para o âmbito público. No dizer de Oliveira, foi aberto um espaço que politizou “ad hoc” a relação do fundo público com cada segmento da reprodução social e instituiu arenas específicas de confronto e negociação. Foi com essa mediação que o Estado de Bem-Estar constituiu sinônimo da democracia nos países capitalistas centrais.

Nesse sentido, as conquistas sociais-democráticas na sociedade regulada de mercado, por um lado, expressam o reconhecimento dos direitos sociais demandados pelo sindicalismo, partidos políticos e organizações das classes trabalhadoras na direção da cidadania. E, por outro lado, significam que as demandas incorporadas pelo Estado de Bem-Estar foram funcionais, direta ou indiretamente, ao processo de reprodução do capital.

A disputa pelo financiamento público para a reprodução do capital e do trabalho resultou num jogo democrático que, sob hegemonia burguesa, foi marcado por negociações e pactos entre as classes na defesa de seus interesses e/ou necessidades. Os acordos ficaram restritos aos limites da compatibilização entre democracia e capitalismo, onde entrar no jogo significa aceitar suas regras. Esse “pacto” democrático perdurou enquanto mostrou-se compatível com a dinâmica de acumulação da sociedade regulada de mercado. Todavia, a partir de meados dos anos 70, a economia capitalista entrou numa crise generalizada que significou o esgotamento do modelo fordista-keynesiano como alternativa para reprodução do capital. Desde então, as grandes mudanças em curso na sociedade burguesa voltaram-se para

o estabelecimento de novas bases para a preservação e reprodução do capitalismo monopolista contemporâneo.

Dentre as principais transformações societárias que marcam esse processo são destacadas: a reestruturação produtiva com base num sistema de acumulação flexível, inspirado no toyotismo e com profundas repercussões no mercado de trabalho e no mundo do trabalho<sup>20</sup>; os processos de redefinição geo-políticos e econômicos postos pela globalização; a desregulação das funções do Estado repondo o mercado como instância reguladora das relações sociais.

À essa última questão articula-se a denominada “crise fiscal do Estado”<sup>21</sup> advinda do contínuo déficit público dos países capitalistas. É inegável que o padrão de financiamento público do Estado de Bem-Estar ocupa o núcleo central dessa crise. Entretanto, a ênfase na redução desse financiamento tem recaído na esfera da reprodução do trabalhador e não na esfera do capital.

Essa é a tônica do ideário neoliberal hegemônico que, resgatando princípios liberais clássicos, deu início ao desmonte do Estado de Bem-Estar. Sob a égide do livre mercado, as funções estatais foram redefinidas na direção do Estado mínimo, com ênfase em sua atuação na esfera monetária, nas relações na área da política econômica internacional, na privatização de bens públicos e, na desregulação de seus encargos sociais. E isso, incide direta e regressivamente no campo das políticas públicas de corte social enquanto a acumulação e reprodução do capital permanece sendo financiada pela riqueza social, via Estado. Assim sendo, teve início um grande retrocesso no âmbito da cidadania e da democracia alcançada na sociedade regulada de mercado, mesmo nos limites impostos pela ordem burguesa, sob a

---

<sup>20</sup> Ver a esse respeito, ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez, 1995.

<sup>21</sup> O'CONNOR, James. *USA: a crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

argumentação de que as políticas sociais impedem o exercício da liberdade individual, promovem o cerceamento da iniciativa privada, favorecem o aumento do poder da malha tecnocrática e, ainda, o desperdício de recursos públicos. Assim, é rompida a articulação trabalhador-consumo e aberta a era de negação dos direitos sociais, em um momento de fragilidade da classe trabalhadora face às mudanças no mundo do trabalho.

O pacto democrático deixa de existir nos moldes até então vigentes e de fazer a mediação capital e trabalho. Segundo Andersen, a democracia nunca foi um valor central do neoliberalismo podendo inclusive chegar a ser, no dizer de um de seus mais significativos expoentes, Hayek, incompatível com a liberdade “se a maioria democrática decidisse interferir com os direitos incondicionais de cada agente econômico de dispor de sua renda e de sua propriedade”<sup>22</sup>.

A democracia, que nunca havia conseguido romper com seus limites burgueses, retorna agora explicitamente, com a crise do Estado de Bem Estar e com a onda neoliberal, à democracia política. A sociedade burguesa contemporânea dá adeus, não ao proletariado como pretendeu Gorz<sup>23</sup>, mas, sim, à cidadania moderna de Marshall e ao pacto democrático que se fez possível e necessário na sociedade regulada de mercado.

Assim é que não há como sustentar a pretensa fusão entre os ideais democráticos e os ideais liberais. Se a emblemática e temporária aproximação entre a democracia e o liberalismo, via cidadania moderna, foi uma saída transitória que revigorou o mundo burguês, hoje ela é redefinida em outras bases em atendimento às novas exigências do reordenamento capitalista. O que ganha relevo na agenda democrática na atualidade são as propostas de

---

<sup>22</sup> HAYEK, apud ANDERSEN, Perry. Balanço do neoliberalismo. in SADER, Emir, GENTILI, Pablo (org.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995, p. 20.

<sup>23</sup> GORZ, André. *Adeus ao proletariado - para além do socialismo*. Tradução de Angela Ramalho Vianna e Sergio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1982.

democratização da sociedade burguesa através da descentralização político-administrativa do Estado.

A análise até aqui empreendida possibilitou a apreensão do caráter restritivo da democracia, nos marcos da dominação burguesa. Permitiu ainda o entendimento de sua trajetória e articulação com a cidadania moderna e sua consolidação sob a égide do Estado de Bem-Estar Social. Verificou-se também que essa vinculação perdurou enquanto foi funcional ao capitalismo e que ela se rompeu na sociedade contemporânea e foi deslocada, na direção de relações democráticas entre o Estado e a sociedade através da descentralização. Esse percurso argumentativo, situando a questão da democracia no contexto mais amplo das relações sociais capitalistas, constitui uma base decisiva para este estudo debruçar-se a seguir, sobre as especificidades da questão democrática na realidade sociopolítica brasileira.

## 2 - Os dilemas da democracia no caso brasileiro

### 2.1 - A difícil emergência da democracia no Brasil

A expansão liberal democrática, no caso brasileiro, diferiu em termos substanciais e temporais não somente em relação à experiência europeia como à norte-americana. Na particularidade histórico social brasileira, a base material herdada do Brasil colônia e a permanente subordinação da economia do país aos pólos hegemônicos do capitalismo mundial, acrescentaram ao caráter “restritivo” da democracia liberal os limites de uma dominação burguesa essencialmente conservadora.

Ao longo da história, o extremo conservadorismo das elites brasileiras impediu a emergência de processos de ruptura sociopolítica. Enquanto na Europa, do final do século XVIII e início do século XIX, o pensamento liberal derrotava o absolutismo do Estado, no Brasil ele foi redefinido em termos da emancipação política do país e as classes dominantes conseguiram salvaguardar seus interesses mantendo intocada a estrutura econômica baseada no trabalho escravo e no latifúndio.

Tanto a Independência como o advento da República, não foram momentos históricos revolucionários. Ocorreram pela via da “revolução-restauração”<sup>24</sup> introduzindo mudanças “pelo alto” protagonizadas pelas classes dominantes. As condições político-institucionais foram alteradas mas, a base material da vida societária permaneceu com o mesmo sistema de exploração vigente no período colonial, sendo apenas atenuado, no final do Império, após a já tardia abolição da escravatura.

---

<sup>24</sup> Segundo Coutinho, a “revolução-restauração” de Gramsci ou a “via prussiana” de Lenin, são categorias que se referem às transformações políticas e econômicas realizadas mediante acordos entre as classes dominantes e a exclusão das classes subalternas. COUTINHO, Carlos N. A Democracia como Valor Universal. *Encontros com a Civilização Brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, n. 9, março 1979, p. 41-42.

A consolidação do Estado-Nação na República veio reforçar o poder sociopolítico das já diversificadas oligarquias agrárias. Ainda intensificou o caráter centralizador do Estado brasileiro inaugurado na Independência, na esteira da herança deixada pelo absolutismo português, desde a vinda da família real para o Brasil. As breves experiências de descentralização do Estado introduzidas no Império e retomadas na República, tiveram como elemento de sustentação o poder local das oligarquias. Deixaram um legado no mínimo negativo para a sociedade brasileira - o poder dos coronéis. Assim, as iniciativas liberais de valorização dos municípios resultaram no fenômeno do coronelismo, o que configurou mais um elemento de dominação que passará a marcar decisivamente as relações de exploração no país.

A Carta Constitucional Republicana, inovou em muitos aspectos político-institucionais, inclusive instituindo o voto universal aberto para os brasileiros maiores de 21 anos. Pôs fim ao voto censitário do Império mas permaneceu elitista negando direitos políticos à grande maioria dos brasileiros. Além das mulheres e outros segmentos da sociedade, permaneceu alijado do processo eleitoral o maior contingente da população, composto pelos analfabetos<sup>25</sup>. Assim sendo, o modelo republicano brasileiro não começou voltado para uma democracia política com base social ampla. A medida em que isso significava grandes limites para as liberdades políticas é que a política liberal da República, voltou-se para a já referida autonomia dos estados e municípios em relação ao Estado central. Entretanto, viabilizada por relações de mando e dependência estabelecidas pelos coronéis com os trabalhadores da zona rural, a massiva manipulação eleitoral aumentou a falácia dos direitos políticos republicanos.

---

<sup>25</sup> Em 1880 a população alfabetizada era de 14,8% e, em 1920, 24,5%. ARAUJO, 1977, apud BURSZTYN, Marcel. *O País das Alianças: Elites e continuismo no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1990, p. 77.

No início deste século, a expansão urbano industrial emergente nas décadas finais do século XIX foi redefinindo o quadro econômico e político do país. Nos limites impostos pelo capitalismo internacional, a nascente industrialização de bens de consumo para o mercado interno, com base no processo de substituição de importações, abalou a secular estrutura agroexportadora. O eixo econômico do país foi sendo deslocado para o setor industrial impulsionando o avanço das relações sociais capitalistas.

## 2.2 - Da República Nova à democracia populista

A Revolução de 1930, ao mesmo tempo em que significou a resposta brasileira à crise internacional do capitalismo, marcou o reordenamento sociopolítico do país. Mais uma vez, na história do Brasil, as mudanças foram realizadas “pelo alto”, à margem das massas populares. E, dessa vez, protagonizadas pelas forças sociais das “elites” modernizadoras: a burguesia industrial e seus aliados - o proletariado urbano, as classes médias e os militares. Entretanto, a ascensão das classes burguesas não implicou num processo de ruptura com as enfraquecidas mas, tradicionais, oligarquias agrárias. Como lembra Bursztyn, foi realizado um “pacto de não-agressão” tendo como base de sustentação uma “aliança de elites” marcada, por um lado, pela exclusão das forças populares das grandes decisões políticas e, por outro lado, pelo fenômeno do “continuismo político”<sup>26</sup>.

Segundo Ianni<sup>27</sup>, a Revolução de 1930 marca o aparecimento do Estado burguês brasileiro, quando passaram a existir no país instituições econômicas e políticas, padrões e valores sociais e culturais tipicamente burgueses. Esse Estado burguês, face o agravamento da

---

<sup>26</sup> *ibid.*, p. 130-131.

<sup>27</sup> IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. 4 ed. rev. e at. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986, p. 25.

crise mundial do liberalismo econômico desde os anos 20, foi abandonando o dogma liberal de supremacia do automatismo do mercado passando a assumir um papel intervencionista decisivo no processo de “modernização-conservadora”<sup>28</sup> que acelerou o desenvolvimento do modelo de industrialização com base na substituição de importações.

No campo político-institucional, a Constituição de 1934 forneceu a base para o nacionalismo econômico no país. Introduziu o voto secreto, reconheceu o direito de votar das mulheres e alguns direitos do trabalho. Esse ainda incipiente avanço da legislação trabalhista significou um mecanismo de incorporação de segmentos das classes trabalhadoras urbanas ao novo sistema de acumulação requerido pelo desenvolvimento do capitalismo industrial. Constituiu a resposta das classes dominantes à questão social brasileira emergente nas duas décadas iniciais do século XX quando, em reação às condições de exploração do operariado, as organizações e sindicatos proletários inspirados no anarquismo começaram a lutar por melhores condições de vida e trabalho.

Na realidade, a legislação social foi utilizada tendo em vista uma convivência “pacífica” do trabalho com o capital nos moldes do regime populista emergente no país. Assumindo, em nível do discurso, uma posição de representante de todas as classes, o Estado, capturado pelas classes dominantes, abria “concessões” aos trabalhadores a medida em que essas se mostravam necessárias para o desenvolvimento econômico e a estabilidade política do país.

---

<sup>28</sup> Referindo-se ao caso brasileiro, Coutinho caracteriza o perfil e a estrutura do modelo de modernização conservadora: “(...) as transformações políticas e a modernização econômico-social no Brasil foram efetuadas no quadro de uma ‘via prussiana’, ou seja, através da conciliação entre frações das classes dominantes, de medidas aplicadas ‘de cima para baixo’, com a conservação essencial das relações de produção atrasadas (o latifúndio) e com a reprodução (ampliada) da dependência ao capitalismo internacional; essas transformações ‘pelo alto’ tiveram como causa e efeito principais a permanente tentativa de marginalizar as massas populares não só da vida social em geral, mas sobretudo do processo de formação das grandes decisões políticas nacionais.” COUTINHO, 1979, p. 41.

No Estado Novo, ficou patente a hipertrofia do Poder Executivo. A supressão dos direitos e garantias individuais fez-se acompanhar de uma violenta repressão das forças de oposição e de uma ampliação da política trabalhista inspirada na Carta del Lavoro fascista. Ao mesmo tempo em que foram criadas medidas para o esvaziamento das demandas do operariado - as instituições previdenciárias e assistenciais -, foram adotados mecanismos para a contenção salarial necessária para o processo de acumulação e reprodução do capital e ainda, como forma de controle da classe trabalhadora, os sindicatos foram mantidos atrelados ao Estado.

Assim sendo, na particularidade do caso brasileiro, os direitos sociais avançaram no momento histórico de total asfixia dos direitos civis e políticos e como mecanismo de apoio ao processo de acumulação e reprodução do capitalismo no país. Por outro lado, esses direitos sociais não foram assegurados para o conjunto da classe trabalhadora brasileira, mas, sim, para determinados segmentos, em função de sua importância no sistema econômico, e de sua capacidade de organização e pressão. Permaneceram excluídos os trabalhadores do campo e amplos setores do trabalho urbano, sendo configurada, no dizer de Santos, a denominada “cidadania regulada”, com “raízes (...) não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional (...) definido por norma legal”<sup>29</sup>.

Essa cidadania “regulada” e “excludente”, reforçada por práticas corporativistas e paternalistas típicas do populismo, conferiu traços peculiares à Política Social no país. O sistema de proteção social foi criado com caráter eminentemente conservador e/ou meritocrático nas áreas de Educação, Saúde, Habitação, Previdência e Assistência Social. Isso configurou um sistema desigual e fragmentado marcado por um conjunto de medidas e

---

<sup>29</sup> SANTOS, Wanderley G. *Cidadania e Justiça: A política social na ordem brasileira*. 2 ed. rev. e at. Rio de Janeiro: Campus, 1987, p. 68.

serviços setoriais, com caráter predominantemente compensatório, emergencial, e sempre atenuante das tensões e/ou mazelas sociais.

Quando do retorno à legalidade democrática, em 1946, para o qual contribuiu a onda liberalizante que contaminou o mundo capitalista após o término da Segunda Grande Guerra e, durante a vigência da “democracia populista” brasileira até 1964, a cidadania e a Política Social permaneceram à margem do reordenamento modernizante capitalista brasileiro. Prevaleceu o marcante desenvolvimento econômico obtido, principalmente, pelo desenvolvimentismo que, a partir de meados dos anos 50, colocou o Estado no centro das decisões econômicas e introduziu o país na idade do capitalismo monopolista.

O Estado intervencionista voltou-se para a capitalização de recursos externos para assegurar a infra-estrutura básica para a industrialização de bens de capital e, ainda, através das multinacionais, favoreceu os investimentos internacionais diretos no país. Se a maciça entrada de capital estrangeiro atendeu às necessidades de acumulação e reprodução do capital internacional, também serviu aos interesses de classe da burguesia nacional que encontrou no capital associado a saída para sua expansão produtiva.

A redefinição da estrutura econômica nacional sustentada pelo capital privado nacional e internacional e pelo capital estatal reforçou o caráter excludente do desenvolvimento do país. Foram acentuadas e recriadas as desigualdades de distribuição de renda, os desequilíbrios entre o Brasil urbano e o Brasil rural e, entre as diferentes regiões do país.

Entretanto, o período da “democracia populista” conseguiu manter certo equilíbrio entre as heterogêneas e as divergentes forças sociais. Prevaleceram os acordos entre as classes dominantes e algumas “concessões” feitas às classes trabalhadoras como mecanismos para assegurar a estabilidade política. No entanto, os limites e contradições da “experiência

democrática” ficaram nítidos em vários aspectos político-institucionais. Se a carta constitucional de 1946, considerada a primeira Constituição liberal-democrática do país, havia inovado ao introduzir o direito de greve dos trabalhadores, por outro lado mostrou seu caráter conservador preservando o atrelamento dos sindicatos ao governo e negando direitos políticos aos analfabetos. O extremo conservadorismo das classes dominantes conseguiu fazer do período democrático brasileiro um momento histórico no qual persistiu a restrição à liberdade político-partidária e houve pouco avanço da cidadania, ficando ao largo a democracia liberal como parte integrante das estratégias de manutenção do poder da burguesia.

No início dos anos 60, os problemas econômicos e sociopolíticos em curso no país inviabilizaram a continuidade da democracia populista. As classes trabalhadoras urbanas diversificadas e ampliadas com a industrialização, os estudantes, os trabalhadores do campo, a esquerda e outros, protagonizaram lutas reivindicatórias e confrontos por mudanças políticas e institucionais de cunho nacional reformista. A burguesia brasileira não negou sua tradição conservadora e autocrática buscando o apoio das Forças Armadas para desfechar o golpe de 1964 e abrir a mais longa ditadura da história do Brasil.

### **2.3 - O retrocesso democrático na autocracia burguesa**

O Estado burocrático-autoritário<sup>30</sup> impulsionou o avanço e consolidou a fase monopolista e internacionalizada da economia brasileira. Assumiu a função mediadora no jogo das relações entre as diferentes classes sociais, assegurando a autocracia burguesa. As

---

<sup>30</sup> Segundo O'Donnell o Estado burocrático-autoritário caracteriza-se como o organizador da dominação burguesa oligopolizada e internacionalizada. Sua existência requer o seguinte conjunto de condições: exclusão política do setor popular através de mecanismos de coerção e controle; inexistência ou existência formal de instituições políticas democráticas; redução da arena política ao interior do próprio Estado, no qual atuam membros civis e militares do governo e de grandes empresas oligopólicas. O'DONNELL, Guilherme. *Contrapontos - autoritarismo e democratização*. Tradução de Evelyn Kay Massaro e Nathan Giraldi. São Paulo: Vértice, 1986, p. 80.

classes dominantes nacionais e internacionais tiveram garantidas as condições para a acumulação e reprodução do capital enquanto a grande maioria da população brasileira foi excluída das decisões políticas e do acesso aos produtos do desenvolvimento nacional.

Tendo como pano de fundo a aceleração do modelo de “modernização conservadora”, o Estado burocrático-autoritário priorizou uma racionalização das atividades econômicas escorada no arrocho salarial e no cerceamento das classes trabalhadoras, capitalizou recursos externos, incentivou a grande iniciativa privada nacional e internacional e concentrou esforços em uma proposta modernizadora do país, na qual estava incluído o projeto de “Brasil-potência”.

A permanência do regime militar no poder dividiu-se em dois momentos fundamentais organicamente vinculados. O primeiro, de 64 à 73, é considerado a fase de consolidação e auge da ditadura, na qual ocorreu a expansão econômica e o ápice da repressão política. Nesse período, com diferente intensidade, mecanismos de coerção e violência foram amplamente utilizados pelos governos autoritários, principalmente junto a entidades político-partidárias, organizações sociais, imprensa, mundo acadêmico e artístico, enfim, todas as forças que pudessem ameaçar a ordem social imposta pelo bloco dominante. O segundo momento, de 74 à 85, compreende a fase marcada pela crise econômica e pela crise política, nas quais, como estratégia dos grupos hegemônicos para manterem-se no poder, ocorreu o processo de distensão. Nesse realinhamento político ganhou força o processo de abertura democrática e, finalmente, exauriu-se o longo regime militar.

Foi mantido como eixo comum desses diferenciados momentos do ciclo autoritário a forte centralização decisória no âmbito do Poder Executivo do governo central. Em que pese a histórica tradição brasileira de um Executivo forte, inclusive com o

prevalhecimento do modelo de “anéis burocráticos”<sup>31</sup>, nos quais, a burocracia estatal historicamente desempenhou papel fundamental, foi o governo autoritário que selou a hipertrofia do Poder Executivo brasileiro. Para tanto, a máquina estatal foi ampliada e diversificada com a criação de novos ministérios, instituições, autarquias e com a realização de reformas nos órgãos já existentes na administração pública. Foi montado um poderoso sistema político-institucional que permaneceu como o grande centro deliberativo do Estado em detrimento de um Poder Legislativo cerceado e esvaziado, em função mesmo do regime político imposto à nação.

Em curso ascendente no país desde os anos 30, a tecnoestrutura estatal<sup>32</sup> foi definitivamente consolidada e qualificada como uma instância privilegiada de poder, amplamente utilizada pelo regime autoritário, sendo constituída pelo aparato organizacional do Estado e o conjunto de profissionais portadores de conhecimento especializado com capacidade para imprimir racionalidade técnica nas ações governamentais - a denominada tecnocracia estatal. Os membros da tecnocracia, os denominados tecnocratas, alojados nos altos escalões governamentais na qualidade de intelectuais portadores do pensamento técnico-científico, passaram a comandar e controlar, em bases “racionais”, a política econômica e social brasileira, encastelados no vértice da estrutura de poder do Estado. Assumiram um discurso neutro, apolítico, mas alijaram dos processos decisórios a sociedade em geral e incorporaram os interesses das frações hegemônicas do capital nacional e internacional, apresentando-os como soluções técnicas para os problemas do país.

---

<sup>31</sup> Mecanismos políticos predominantes na realidade brasileira constituídos pela tradicional formação de anéis de interesses e lealdades, nos quais “(...) A burocracia funcionava (...) como parte de um sistema mais amplo e segmentado: não existindo eficazmente partidos de classe, sindicatos e associações de grupos e classes, os interesses organizavam-se em círculos múltiplos, em anéis, que cortavam perpendicularmente e de forma multifacetária a pirâmide social, ligando em vários subsistemas de interesse e cumplicidade do governo, da burocracia, das empresas, dos sindicatos, etc.”. CARDOSO, Fernando, H. *A Construção da Democracia - estudos sobre política*. São Paulo: Siciliano, 1993, p. 151.

<sup>32</sup> IANNI, 1986, p. 314.

Isso evidencia a falácia do discurso tecnocrático de neutralidade: mais do que funcionários da administração pública os tecnocratas transfiguraram os interesses dos grupos hegemônicos em objetivos nacionais. Assim sendo, foi o pensamento tecnocrático que forneceu a base de justificação, no plano ideológico, para a intervenção do Estado burocrático-autoritário na sociedade, elegendo a racionalidade econômico-administrativa como via privilegiada para a modernização do país.

Nos 21 anos da autocracia burguesa, a ampliação da agenda estatal em moldes keynesianos<sup>33</sup> não resultou na criação de uma esfera pública de regulação do mercado típica do Estado de Bem-Estar. Essa ausência de uma esfera pública teve início em meados dos anos 50 com a inserção do país no circuito monopolista e atingiu sua plenitude durante a ditadura. Deu origem ao que Oliveira denomina de “Estado de Mal-Estar” já que a utilização dos fundos estatais no Brasil foi “obra do autoritarismo e marca do ‘capitalismo selvagem’”, diferindo da regulação pública típica do Welfare State. Nos termos do autor, no caso brasileiro, (...) os fundos são estatais, mas a lógica do desempenho das estatais é privada. No outro lado, na suposta fronteira, no setor privado, a propriedade é privada, mas a argamassa, os fundos para capitalização, são estatais<sup>34</sup>.

Dando sustentação a essa “simbiose” do estatal e do privado, o Estado manteve as forças políticas da sociedade afastadas para promover a privatização do Estado. A inexistência de mecanismos estatais reguladores do mercado fez com que o Estado, fosse por ele capturado. O fundo público financiou maciçamente as empresas do setor privado, sendo

---

<sup>33</sup> Keynes, em sua busca de novos meios legitimadores da ideologia liberal, apresentou o intervencionismo do Estado como um meio para solucionar as disfunções das economias de mercado e propôs uma agenda do Estado moderno incluindo os “serviços tecnicamente sociais”: atividades fora do âmbito individual que somente podem ser realizadas pelo Estado como o controle da moeda, do crédito, da poupança, do investimento e da população. KEYNES, John M. O fim do laissez-faire (1926). in: *Jonh Maynard Keynes: Economia*. SZMRECSÁNYI, Tamás (org.). Coordenação de Florestan Fernandes. Tradução de Miriam M. Leite. 2 ed. São Paulo: Ática. 1984, p. 123-124.

<sup>34</sup> OLIVEIRA, Francisco de. A Metamorfose da Arribaça. Fundo Público e Regulação Autoritária na Expansão Econômica do Nordeste. *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP. n. 27, julho 1990, p. 68.

utilizado em detrimento do financiamento da reprodução das classes trabalhadoras. Daí que, no caso brasileiro, não foi configurada uma sociedade regulada de mercado nos termos dos países de capitalismo central, mas, sim, uma “economia de regulação truncada” voltada para o capital e não para o trabalho, e caracterizada por

(...) uma estrutura econômica industrial expressivamente diversificada, tentando seguir as tendências de vanguarda das economias capitalistas centrais; uma modernização agrária fortemente conservadora, mas que inverteu ou modificou as relações campo-cidade ou agricultura-indústria para constituir-se no que está sendo chamado ‘o complexo agro-industrial’; uma intervenção estatal que financia a reprodução do capital mas não financia a reprodução da força de trabalho: a presença de multinacionais em setores-chaves oligopolíticos. O que caracteriza finalmente a regulação ‘truncada’ é simultaneamente a ausência de regras estáveis e a ausência de direitos, inclusive dos trabalhadores. É uma regulamentação permanentemente *ad hoc*: cada caso é um caso. (...) <sup>35</sup>

Essa “regulação truncada” estabelecida ao acaso não teve regras gerais e estáveis. Através de medidas particularistas as receitas e despesas do Estado foram destinadas majoritariamente à grupos específicos das classes burguesas ou à setores da reprodução social de segmentos das classes trabalhadoras, configurando a ausência de uma esfera realmente pública porque as decisões permaneceram circunscritas aos interessados, sem o controle dos grupos e classes sociais.

A regulação “ad hoc” intensificou a investida tecnocrática-autoritária no campo social, principalmente no pós 74, na esteira da crise econômica vigente, a partir do fim do “milagre brasileiro”. Tendo como regência os interesses da iniciativa privada e, nos marcos imprimidos pelo viés tecnocrático, ocorreu a expansão das Políticas Sociais, inclusive, mediante a introdução de novas áreas até então descobertas e com grande alteração do perfil e

---

<sup>35</sup> *ibid.*, p. 46.

volume do financiamento do gasto social, embora tenham sido os fundos específicos, criados com contribuições sociais que constituíram a base da intervenção pública na área social.

O sistema político-institucional tecnocrático estruturado para a área social excluindo a população dos processos decisórios, deixou ao largo a perspectiva universalizante mantendo vários segmentos da população sem condições de acesso aos bens e serviços sociais. Assim, terminou reproduzindo, em novas bases, o tratamento fragmentado/fragmentador e meritocrático historicamente utilizado pelo Estado brasileiro para atenuar as mazelas da questão social.

Segundo Draibe<sup>36</sup>, o padrão de política social aventado durante a ditadura pautou-se em princípios e lógicas responsáveis pelo seu “êxito” provisório e também pelo seu fracasso: a acentuada centralização política e financeira em nível do governo federal, a exclusão da participação social nos processos decisórios; a fragmentação institucional; o auto-financiamento do investimento social; a privatização e o uso clientelístico da máquina social do Estado.

Esses elementos acima delineados permitem a visualização dos contornos da ilusória estratégia tecnocrática adotada pelo Estado para administrar a questão social brasileira, tendo-se claro que, a “regulação truncada” evidencia que a Política Social não ocupou lugar de destaque na agenda dos governos autoritários. Para manter-se no poder o bloco dominante, em seu conjunto, prescindiu de mecanismos de legitimação utilizando muito mais a repressão e a coerção como alternativa de controle social.

---

<sup>36</sup> DRAIBE, Sonia M. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84; in SOARES, Glaucio A. D., D'ARAUJO, Maria C. (org.). *21 anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 1994, p. 296.

## 2.4 - A democracia na Nova República - do pacto social à descentralização do Estado

O Brasil entrou nos anos 80 vivendo um período de ascenso do processo de abertura democrática, no qual tornou-se inevitável a redução do elevado poder de controle do Estado sobre a sociedade civil. Por outro lado, ficou evidenciada a incapacidade de desenvolvimento do país e a acentuada deterioração econômica em curso desde meados da década de 70. Enfim, vieram somar a esses fatores os rebatimentos da crise internacional do capitalismo, e os anos 80 foram coroados como a denominada “década perdida” para a economia brasileira.

À medida em que a crise avançou ganhou visibilidade a perversidade do modelo concentrador / excludente e internacionalizado de desenvolvimento, gerador de acentuados índices de desigualdade social, como destaca Pereira: “(...) no início dos anos 80, 10% da população economicamente ativa concentravam 47,6% da riqueza nacional, enquanto 90% da mesma população apropriavam-se apenas de 52,3% dessa riqueza”<sup>37</sup>.

Nesse período, um novo nível de sociabilidade política foi imprimido por forças sociais organizadas, que, na luta por interesses e/ou necessidades coletivas, ampliaram o campo do fazer político. Essa revitalização da sociedade civil brasileira ocorreu através da criação de alternativas de resistência e pressão face os últimos governos autoritários, fenômeno social decisivo desenvolvido a partir do final da década de 70, e que contribuiu para o ocaso da ditadura militar e a restauração da democracia representativa no país.

Nesse contexto, em 1985, foi instalada a Nova República, inaugurando um momento particular no longo processo brasileiro de transição iniciado durante os anos 70.

---

<sup>37</sup> PEREIRA, Potyara A. A questão do bem-estar do menor no contexto social da política social brasileira. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, ano IX, n. 27, set. 88, p. 55.

Representa um “divisor de águas” que marca o retorno à institucionalidade democrática, ao mesmo tempo em que expressa o resultado de uma transição negociada, um pacto político pelo alto, uma “revolução-restauração” em termos gramscianos<sup>38</sup>, determinando nítidas limitações políticas e rebatimentos preocupantes no campo social.

Esse acerto que viabilizou o término do ciclo militar foi realizado sem ruptura política e institucional, e a Nova República nasceu de uma composição político-partidária com fortes traços conservadores e interesses conflitantes. Foram aliados da arena decisória a oposição mais radical e amplos setores da população, sendo dada uma aparência nova para velhas e tradicionais práticas do “continuismo político” brasileiro.

O primeiro governo civil da Nova República, numa direção “modernizante”, colocou na pauta nacional a proposta de um “pacto social” que iria articular o governo, os sindicatos e empresas para a redefinição do papel do Estado e a regulação das relações entre o capital e o trabalho. Com 40 anos de atraso em relação aos países de Welfare State, foi proposto o estabelecimento de um pacto liberal-democrático no país. Entretanto, essa iniciativa não teve êxito nem qualquer significado diante dos pontos de estrangulamento históricos e conjunturais que inviabilizaram negociações entre as classes mesmo nos limites da ordem burguesa.

A prática política das classes dominantes não negou sua herança conservadora. As questões fundamentais demandadas pelas principais centrais de trabalhadores foram reiteradamente rejeitadas. Na realidade as burguesias empresariais não estavam interessadas em pactos coletivos com um governo no qual não depositavam credibilidade e muito menos com uma classe trabalhadora fortalecida pelo novo sindicalismo. Para os grupos burgueses permanecia preferível o tradicional particularismo da regulação “ad hoc” que havia sido exponenciado com o elevado grau de articulação das empresas em entidades aglutinadoras de

---

<sup>38</sup> COUTINHO, 1979, p. 41-42.

interesses e, ampliado com a maior inserção do empresariado no campo do Poder Executivo e Legislativo. Tendo em vista um alargamento ainda maior de sua autonomia, as classes dominantes passaram a defender a redução da intervenção do Estado nas relações entre o capital e o trabalho, recolocando o mercado como mecanismo regulador da sociedade.

Em direção oposta, os novos sujeitos coletivos em movimento na sociedade civil fortaleceram-se na teia plural de relações com outras forças sociais e políticas e, em reação ao modelo brasileiro que excluiu as classes populares do processo sociopolítico, passaram a atuar na direção de uma sociabilidade democrática. Diversificadas formas de expressão da sociedade começaram a ocupar o cenário brasileiro. Correlações de forças policlassistas em torno de melhorias na área de consumo coletivo, da defesa do meio ambiente, dos direitos de minorias sociais e, outras questões, direcionaram suas lutas para a conquista da cidadania moderna, tal como colocada na ordem burguesa.

Nesse contexto, a proposta de descentralização do Estado como alternativa democrática, em curso em alguns municípios brasileiros desde o final da década de 70 e, ampliada nos anos 80 no ascenso do processo de redemocratização, ganhou peso e presença. Tendo como pano de fundo o esgotamento dos governos autoritários, a opção descentralizadora, em condições que se assemelham ao caso espanhol<sup>39</sup>, foi colocada em contraposição às exauridas práticas centralizadas do Estado burocrático-autoritário como alternativa para combater a forte centralização estatal. Em que pese as adversas determinações históricas, o binômio democracia / descentralização foi colocado em substituição ao binômio autoritarismo

---

<sup>39</sup> Questões em nível estrutural e conjuntural determinam uma grande diversidade de conteúdo e de forma entre as experiências descentralizadoras na Espanha e no Brasil. O ponto de contato entre elas reside no fato de que transitam no mesmo campo político-social. São projetos progressistas de redefinição das relações Estado e sociedade emergentes em período pós-ditadura e postos em movimento tendo como horizonte o avanço democrático na sociedade burguesa. Ver, a esse respeito, embora circunscrevendo-se às diferenças conjunturais, o estudo comparado realizado por Fischer et al. FISCHER, Tania; COLOMER, Antonio; TEIXEIRA, Ângela. *Gestão Municipal, Descentralização e Participação do Cidadão - Um estudo comparado Espanha / Brasil*. in: FISCHER, Tania. (org.) *Poder Local: Governo e Cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993, p. 115-123.

/ centralização, passando a ocupar lugar de destaque nas lutas políticas e sociais pela reforma do Estado e pela construção de novas e democráticas relações Estado e sociedade.

Assim é que as divergentes classes sociais, movidas por interesses plurais, canalizaram esforços no processo constituinte instalado em 1987. Com isso, a Assembléia Constituinte não se restringiu às disputas político-partidárias, sendo transformada numa arena de embates de diferentes e divergentes forças sociais organizadas, ainda que sob hegemonia dos grupos dominantes.

A nova Constituição Brasileira, promulgada em 1988, incorporou várias demandas democráticas. É considerada um divisor de águas na história republicana do país, por ter contemplado propostas de segmentos organizados da sociedade civil e por estabelecer: a universalização de direitos; grandes avanços no campo da Seguridade Social; e, por introduzir, já em seu artigo primeiro, a participação direta da população nas instâncias de poder: “Todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição” (art. 1º § Único).

No caso brasileiro, essas inovações atribuem um caráter progressista à carta constitucional que representa historicamente o vértice do processo de democratização no país. Entretanto, as ambigüidades e contradições constitucionais que, dentre outros aspectos, vão desde a ausência de mudanças na ordem econômica, passam pela inexistência de reformas profundas no sistema representativo e tem seu ponto crítico na omissão em torno da reforma agrária, não podem ser negadas na medida em que demarcam os limites da denominada “Constituição Cidadã”.

No que se refere à descentralização do Estado, ela ficou explícita na Constituição no caso da saúde, da educação, da política urbana e da assistência social<sup>40</sup>, mas, como lembra

---

<sup>40</sup> Respectivamente artigos 198, 211, 182 e 204 da Constituição Brasileira de 1988. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

Sato<sup>41</sup>, encontra-se difundida ao longo do texto em “termos como autonomia, competência comum, cooperação, participação da comunidade, plebiscito, referendo e iniciativa popular”. Essa incorporação de princípios e procedimentos de cunho democrático, embora em meio a preceitos contraditórios, apontam para novas relações Estado e sociedade.

É evidente que essa questão não se esgota na Constituição em si mesma. Abrange, ainda, os processos posteriores de regulamentação ou mesmo revisão constitucional, nos quais a direção progressista democrática permaneceu sujeita a uma reversão conforme a correlação de forças dos divergentes segmentos das classes sociais, em permanente embate no contexto da realidade social. De fato, em meio a crise econômica do país e a crise fiscal do Estado, os avanços dos direitos sociais foram considerados incompatíveis com a necessidade de redução dos gastos sociais. Desde logo, o primeiro governo da Nova República redefiniu o “resgate da dívida social”, deixou ao largo a cidadania, privilegiando práticas assistencialistas e em bases populistas.

A partir do início dos anos 90, o ideário neoliberal emergente na crise dos países de Welfare State desde os anos 70, ganhou força no país trazendo novos elementos e alterando o processo de consolidação dos avanços consignados constitucionalmente. A cidadania moderna conquistada jurídico-formalmente no Brasil com quase meio século de atraso, passava a ser ameaçada antes mesmo de sua consolidação na realidade concreta. O extremo conservadorismo das classes dominantes brasileiras que historicamente impediu a adoção dos ideais liberais democráticos, desta vez entrou em sintonia com o retrógrado pensamento hegemônico internacional. Nos moldes de um liberalismo clássico rotulado de neoliberal, o discurso dominante passou a defender a primazia do livre mercado e a considerar a Constituição como um impedimento à modernidade.

---

<sup>41</sup> SATO, Ademar K. *Descentralização: Um Tema Complexo*. Brasília: IPEA, outubro de 1993, p. 9.

Em meio ao agravamento do paradoxo entre a democracia política e a democracia social, foi acentuada a exacerbada concentração de riqueza das classes burguesas em detrimento da grande maioria da população brasileira. Referindo-se ao grave quadro social da Nação, em 1995, Fernandes sublinha que: “Hoje, aponta o Banco Mundial, os 10% mais ricos abocanham parcelas crescentes da riqueza do país (51,3%), enquanto os 20% mais pobres vêm decrescer sua participação na renda nacional (2,1%)”<sup>42</sup>.

Já que esse contexto inviabiliza a possibilidade da democracia social no país, a tônica do discurso dominante voltou-se para a necessidade de reforma do Estado e para a difusão de práticas liberalizantes no âmbito político em nível municipal. As propostas de descentralização político-administrativa do Estado, visualizadas pelas forças progressistas democráticas como mecanismo de democratização, ganharam outro significado. Passaram a corresponder à otimização da gestão local com a utilização de recursos públicos e privados, constituindo um meio para a redução do papel do Estado e do gasto governamental com a esfera social, ao mesmo tempo em que se tornaram um instrumento de privatização de questões de interesse público. Foram colocadas como estratégia para garantir estabilidade ao processo democrático deslocando os conflitos do centro para a periferia, assegurando maior nível de “modernização” a um Estado com funções reduzidas no campo social.

Por outro lado, ficou evidenciado o aprofundamento do caráter concentrador do Estado brasileiro, em nível do governo central. A tradicional centralização estatal passou a ser reforçada, por um Poder Executivo federal extremamente forte que continua se impondo ao Poder Legislativo, pois os quatro governos da Nova República, “*ad referendum*” do Congresso, editaram e reeditaram, até 1995, e, numa quantidade progressiva, 1.172 medidas provisórias<sup>43</sup>. Além disso, o massivo encaminhamento de reformas caracterizadas como

---

<sup>42</sup> FERNANDES, Florestan. O rateio da Pobreza. *Folha de São Paulo*. São Paulo: 11 ago 95. Caderno 1, p. 2.

<sup>43</sup> DINIZ, Eli. Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-95. Rio de Janeiro: FGV, 1997, p.182.

neoliberais vem contando com o fortalecimento dos “anéis burocráticos” para dar conta de uma regulação estatal que continua voltada para o atendimento das necessidades das classes burguesas do setor produtivo e financeiro e nega o reconhecimento dos direitos de cidadania assegurados constitucionalmente.

Dessa forma, a expansão democrática no país, mesmo nos limites liberais-democráticos, continua sendo um projeto irrealizável. Nos embates protagonizados pelas divergentes classes sociais ao longo da história brasileira, as elites dominantes permanecem imprimindo sua direção à sociedade e reproduzindo de forma ampliada, o caráter “restritivo” da democracia no Brasil.

No entanto, nos marcos das contradições postas pelos mecanismos de dominação burguesa, vêm sendo realizadas as experiências brasileiras de descentralização do Estado, como alternativa para ampliação e redefinição da democracia. Contrapondo-se às determinações históricas e se confrontando com a investida neoliberal, discursos e práticas descentralizadas buscam a construção de novas e democráticas relações Estado e sociedade. Isso conduz à elucidação, no capítulo seguinte, dos elementos que, no interior do pensamento liberal-democrático, fornecem a base teórica e político-institucional de justificação da descentralização do Estado como alternativa privilegiada para o avanço democrático na sociedade burguesa.

## CAPÍTULO II

### A descentralização do Estado como mecanismo para a democratização da sociedade

#### 1 - O liberalismo democrático de Tocqueville

##### 1.1 - A democracia liberal - entre a igualdade e a liberdade

No pensamento liberal contemporâneo, ganham força e presença, discursos que propõem a substituição do pacto democrático que perdurou no Welfare State pela democratização do Estado mediante a descentralização político-administrativa. A contradição inerente a essa proposta não constitui problema no interior desses discursos e, a afirmação da viabilidade prática dessa alternativa vir a alterar significativamente o padrão democrático das relações Estado e sociedade é colocada como um signo da “modernidade”. É nesse contexto que sobressai uma resposta liberal à questão da democracia na ordem burguesa: a redescoberta das contribuições de Alexis de Tocqueville que, conseguindo ultrapassar a concepção clássica liberal de democracia circunscrita aos direitos políticos individuais e à forma de governo, inaugurou, na ordem burguesa, o liberalismo democrático.

A produção desse aristocrata francês foi decisiva para o trânsito que engendrou o entendimento da democracia como uma possibilidade que se coloca a partir da própria sociedade em direção e articulação com o Estado. As idéias tocquevillianas, embora sem romper, abalaram a teoria clássica liberal retirando o Estado do centro do debate teórico sobre a democracia e ampliando a concepção jurídico-formal de democracia prevalecente no liberalismo.

Esse pensador liberal - cientista político, historiador, sociólogo e político, ainda muito jovem, aos 30 anos, deu início a suas obras voltando-se para as questões de seu tempo,

marcado pelo longo e complexo período revolucionário na França da primeira metade do século XIX. Rompendo com a herança genérica dos pensadores políticos do século XVIII, seus principais trabalhos revelam a preocupação com a análise da especificidade de realidades sóciopolíticas concretas: *O Antigo Regime e a Revolução* - 1856; *Lembranças de 1848 - 1893* (publicação póstuma); *A colonização da Argélia*; *A Democracia na América* - 1835/1840<sup>1</sup>. É essa a sua obra mais importante que causou grande impacto na intelectualidade liberal europeia logo após sua publicação. Considerada um clássico da teoria política contemporânea, ela apresenta a grande contribuição do autor no campo das idéias: uma base conceitual para uma concepção de democracia na teoria liberal.

Logo na introdução de *A Democracia na América*, Tocqueville deixa claro que entende por democracia a “igualdade de condições”, considerando-a um fenômeno secular inexorável posto a partir do desaparecimento do feudalismo. Propõe-se a conhecer essa “revolução social” sem pretender “fazer um panegírico” ou, ao contrário, um julgamento, procurando apreender, em suas especificidades, as implicações existentes para a humanidade:

(...) admiti essa revolução como um fato consumado ou quase a consumir-se e, entre os povos que a viram realizar-se em seu seio, procurei aquele onde atingiu o desenvolvimento mais completo e mais pacífico, a fim de ali discernir claramente as conseqüências naturais, e perceber, se possível, os meios de torná-la proveitosa aos homens. Admito que, na América, vi mais do que a América; procurei ali uma imagem da própria democracia, dos seus pendores do seu caráter, dos seus preconceitos, das suas paixões; desejei conhecê-la, ainda que fosse apenas para saber o que devemos esperar ou temer da parte dela.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Essa obra resultou de uma pesquisa realizada pelo autor, em 1830, durante nove meses de permanência nos Estados Unidos. A primeira parte do livro, publicada em 1835, apresenta uma ampla e expressiva análise da democracia e da liberdade na vida do povo americano: sua história, seus costumes, valores, instituições políticas e sociais. A segunda parte, editada em 1840, trata da questão da democracia e a sociedade enfocando as reservas de Tocqueville quanto as tendências das sociedades democráticas.

<sup>2</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*, 3 ed. Tradução e notas Neil Ribeiro da Silva. São Paulo: Ed. Itatiaia - USP, 1987, p. 19.

Em Tocqueville, a democracia constitui um fenômeno histórico-universal, que destruiu o feudalismo e a aristocracia como uma “revolução irresistível, que vem marchando há tantos e tantos séculos, vencendo todos os obstáculos, e que ainda hoje vemos avançar em meio as ruínas que ela mesma produziu”<sup>3</sup>. Essa questão fica evidenciada no frontispício de sua mais famosa obra ao afirmar que o desenvolvimento gradual da igualdade é “(...) uma realidade providencial. Dessa realidade, tem ele as principais características: é universal, é durável, foge dia-a-dia à interferência humana; e, para o seu progresso, contribuíram todos os acontecimentos, assim como todos os homens”<sup>4</sup>. Partindo do reconhecimento da democracia como fenômeno histórico dado e inevitável, o foco central da reflexão teórica do autor reside no impasse na relação entre a igualdade e a liberdade. Mais exatamente, movida pelo receio de que o avanço democrático resulte em perda ou destruição da liberdade, sua atenção recai no eixo da compatibilização entre o desenvolvimento da igualdade e a preservação da liberdade.

Para o autor, os povos democráticos demonstram um apego muito maior pela igualdade do que pela liberdade e se tiverem de optar entre uma ou outra certamente vão ficar com a igualdade pois sentem por ela “uma paixão ardente, insaciável, eterna e invencível; desejam a igualdade dentro da liberdade, e, se não a podem obter ainda a desejam na escravidão (...)”<sup>5</sup>. As vantagens da igualdade aparecem no cotidiano de vida dos homens, em uma “multidão de pequenos prazeres”<sup>6</sup>. Entretanto, os “bens” que a liberdade proporciona só se mostram ao cabo de algum tempo (...). A liberdade política dá, de vez em quando, e a um

---

<sup>3</sup> *ibid*, p. 14.

<sup>4</sup> *ibid*, p. 9. (grifos do autor).

<sup>5</sup> *ibid*, p. 385-386.

<sup>6</sup> *ibid*, p. 385.

certo número de cidadãos, sublimes prazeres<sup>7</sup>. Assim sendo, a liberdade é extremamente frágil em uma sociedade democrática sob a égide do bem-estar e na qual os prazeres materiais tornam-se os fins últimos da existência de todos - pobres e ricos. Essa inclinação dos homens ao materialismo Tocqueville atribui à igualdade de condições, condenando na igualdade não a busca de prazeres proibidos, mas o fato dela absorver os homens na “procura dos prazeres permitidos”<sup>8</sup>.

Na argumentação tocquevilliana a “onipotência” da democracia representa uma ameaça à liberdade na medida em que a igualdade abre duas tendências: “uma conduz os homens diretamente à independência e os pode impelir de repente para a anarquia; a outra os conduz por um caminho mais longo, mais secreto, mais seguro para a servidão”<sup>9</sup>. A anarquia é um mal menor para as sociedades democráticas pois essas necessitam para seu desenvolvimento de certa ordem. Preocupa-se, então, com a ampla receptividade existente quanto à idéia de um poder único e central e de uma legislação uniforme, na medida em que elas conduzem à centralização do Estado.

Com isso procura mostrar que a mesma igualdade que favorece a existência de instituições livres conduz ao estabelecimento natural de um governo “único, uniforme e forte”<sup>10</sup>. Na raiz dessa tendência coloca o individualismo que aprisiona os homens em seu universo particular de problemas fazendo com que os indivíduos não se envolvam com os assuntos de interesse coletivo, questão colocada pelo autor da seguinte forma:

(...) O individualismo é um sentimento refletido e pacífico, que dispõe cada cidadão a isolar-se da massa dos seus semelhantes e a retirar-se para um lado, com

---

<sup>7</sup> *ibid.*, p. 385.

<sup>8</sup> *ibid.*, p. 408.

<sup>9</sup> *ibid.*, p. 512.

<sup>10</sup> *ibid.*, p. 517.

sua família e seus amigos, de tal sorte que, após ter criado para si, dessa forma, uma pequena sociedade para seu uso, abandona de bom grado a própria sociedade (...)<sup>11</sup>

É importante assinalar que, em Tocqueville o individualismo sofre um deslocamento. Deixa de ocupar o núcleo da liberdade tal como foi posto pelo pensamento liberal clássico, e passa a ser um elemento “de origem democrática” que se desenvolve com o aumento das condições igualitárias e leva ao alheamento da vida pública pois, “À medida em que as condições se igualam [os indivíduos] (...) habituam-se a se considerar sempre isoladamente, e de bom grado imaginam que o seu destino inteiro está entre as suas mãos”<sup>12</sup>.

Na ótica do autor, a liberdade foi o meio encontrado pelos americanos para derrotar o individualismo democrático que funda a atomização da vida social. Através da criação de instituições livres, voltadas para o interesse geral, os homens passaram a se ocupar das questões da sociedade embora inicialmente “por necessidade e, depois, por escolha; o que era cálculo passa a ser instinto; e, à força de trabalhar para o bem de seus concidadãos, adquire-se, afinal, o hábito e o gosto de servir-lhes”<sup>13</sup>.

Na América, sempre em Tocqueville, o direito de associação, com raízes no associacionismo inglês, foi ampliado com os direitos de reunião, de expressão do pensamento e de representação, passando a ser parte integrante da vida social. Desse modo, a liberdade de associação transformou-se em hábito e costume dos indivíduos constituindo uma forma voluntária de ação política, ampla e intensamente utilizada para a consecução dos mais variados objetivos. Em seu pensamento, a livre associação constitui a alternativa encontrada pelo povo americano para combater a tirania da maioria que se faz presente na sociedade de

---

<sup>11</sup> *ibid.*, p. 386.

<sup>12</sup> *ibid.*, p. 386.

<sup>13</sup> *ibid.*, p. 391.

massas quando, em nome da soberania do povo, um partido torna-se dominante, passando a deter todo o poder público. Isso constitui uma ameaça às minorias que podem ter sua liberdade restringida pelo despotismo da maioria. Nesse sentido é que evidencia enfaticamente sua apreensão face à fragilidade da liberdade na sociedade igualitária:

O que censuro a mais no governo democrático tal como é organizado nos Estados Unidos, não é, como o pretendem muitos na Europa, a sua fragilidade, mas pelo contrário, a sua força irresistível. E o que mais me repugna na América não é a extrema liberdade que ali reina, mas a pouca garantia que ali se tem contra a tirania.<sup>14</sup>

Para o autor, “o império moral da maioria”, pauta-se no princípio de que “os interesses do maior número devem ser preferidos aos do menor”<sup>15</sup>. Preocupado com a possibilidade da “onipotência da maioria” impedir a expressão da liberdade das minorias e ou mesmo dos direitos dos indivíduos tomados isoladamente, visualiza no associacionismo pacífico e legal da América a garantia dos cidadãos minoritários. Ameaçadas pela própria estrutura social democrática, essas minorias encontram no direito e na prática da livre associação o meio para combater a tirania política da maioria, como coloca o autor:

(...) Na América, os cidadãos que formam a minoria associam-se a princípio para verificar o seu número e dessa forma enfraquecer o império moral da maioria. O segundo objetivo dos associados é conjugar esforços e descobrir, dessa maneira, os argumentos mais próprios para causar impressão à maioria. Porque têm sempre a esperança de atrair a si esta última, e de, em seguida, em nome dela, dispor do poder. (...)<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> *ibid.*, p. 195.

<sup>15</sup> *ibid.*, p. 191.

<sup>16</sup> *ibid.*, p. 150.

A ação política através do associacionismo voluntário, constituiria a via mais importante para defender e assegurar a liberdade política dos indivíduos contra o poder da maioria corporificado pelo Estado. Dessa forma o associacionismo é colocado como a base de sustentação da democracia na sociedade igualitária. Como fundamento dessa proposição está a concepção de fundo do autor, segundo a qual a democracia emerge a partir do espaço de liberdade individual - a sociedade - na direção do controle do Estado. E, para isso, é fundamental a existência de valores, costumes e hábitos de vida associativa política, muito mais do que de leis democráticas. É nesse sentido que, se referindo à América argumenta que “é preciso procurar as causas da brandura do governo nas circunstâncias e costumes mais do que nas leis”<sup>17</sup>.

De particular importância para a discussão atual, é a noção de Tocqueville segundo a qual a ação política dos indivíduos encontra uma barreira na concentração de poder do Estado que acaba inviabilizando a participação dos cidadãos nas questões públicas. A saída para esse impasse reside no combate à centralização do Estado através da criação de instituições descentralizadas viabilizadoras da participação dos cidadãos no âmbito público.

Reconhecendo nos Estados Unidos uma tendência em direção a um Estado centralizado, argumenta que os americanos apresentam “duas paixões” antagônicas: o desejo de serem livres e a necessidade de serem conduzidos por um poder tutelar, pois (...) Imaginam um poder único, tutelar, todo-poderoso, mas eleito pelos cidadãos. Combinam a centralização e a soberania do povo. Isso lhes dá algum descanso. Consolam-se por ser tutelados, pensando que eles mesmos escolheram seus tutores (...) <sup>18</sup>. A necessidade de um poder tutelar conduz à centralização como forma natural de governo e pode levar ao estabelecimento de uma “espécie de servidão regulada (...) [que] poderia conjugar-se mais facilmente do que

---

<sup>17</sup> *ibid*, p. 195.

<sup>18</sup> *ibid*, p. 532.

imaginamos, com algumas das formas exteriores da liberdade e que não lhe seria impossível estabelecer-se à própria sombra da soberania do povo”<sup>19</sup>. E, ainda:

Depois de ter tomado cada um por sua vez, dessa maneira, e depois de o ter petrificado sem disfarce, o soberano estende os braços sobre a sociedade inteira: cobre a sua superfície com uma rede de pequenas regras complicadas, minuciosas e uniformes, através das quais os espíritos mais originais e as almas mais vigorosas não seriam capazes de vir à luz para ultrapassar a multidão; não esmaga as vontades, mas as enfraquece, curva-as e as dirige; raramente força a agir, mas constantemente opõe resistência à ação; nunca destrói, mas impede de nascer; nunca tiraniza, mas comprime, enfraquece, prejudica, extingue e desumaniza, e afinal reduz cada nação a não ser mais que rebanho de animais tímidos e diligentes, dos quais o governo é o pastor.<sup>20</sup>

Essa “servidão regulada” constitui a expressão de um novo despotismo aperfeiçoado pela civilização - aquele que deixa “o corpo e vai direto à alma”<sup>21</sup> -, e que pode ser produzido na sociedade democrática sem que seja inclusive percebido pelas massas. Em defesa da liberdade ameaçada, esse despotismo precisa ser intensamente combatido através de diferentes procedimentos democráticos: a imprensa - que considera o maior instrumento da liberdade; a eleição de funcionários; a criação de associações políticas, industriais, comerciais, científicas e literárias fortes e “aristocráticas”; o estabelecimento de limites extensos, porém visíveis e fixos ao poder social; a garantia de direitos individuais e de exercício desses direitos; e a descentralização dos poderes administrativos do Estado<sup>22</sup>.

O último procedimento é fundamental no pensamento do autor. As raízes da democracia nascidas na sociedade não conseguem alcançar e penetrar o Estado centralizado

---

<sup>19</sup> *ibid*, p. 532.

<sup>20</sup> *ibid*, p. 532.

<sup>21</sup> *ibid*, p. 197.

<sup>22</sup> *ibid*, p. 535-536.

que, como já referido, foi criado em atendimento às necessidades da própria sociedade igualitária. Nesse sentido, a sociedade democrática precisa encontrar um meio para combater o grande mal que ela mesma criou - a concentração de poder do Estado -, e a alternativa de solução toquevilliana é a descentralização administrativa.

A esse respeito identifica duas espécies distintas de centralização: a governamental e a administrativa. Denomina de centralização governamental a concentração de poder “num mesmo lugar ou numa mesma mão” de questões de interesse “comuns a todas as frações da nação tais como a formação de leis gerais e as relações do povo com os estrangeiros”. Quanto à centralização administrativa corresponde à concentração de poder de maneira idêntica à governamental mas abarcando outros interesses “específicos de algumas frações da nação tais como, (...), as empresas municipais”<sup>23</sup>.

Para o autor, a centralização governamental adquire uma “força imensa quando se junta com a centralização administrativa (...) habitua os homens a fazer abstração completa e contínua de sua vontade; a obedecer não somente uma vez e sobre um determinado ponto, mas em tudo e em todos os dias”<sup>24</sup>. Se considera a centralização governamental imprescindível para a prosperidade da nação, também acredita que a centralização administrativa enfraquece os povos a ela submetidos pois propicia a diminuição do “espírito de cidadania”. Apresenta o caso americano como ilustrativo do êxito da descentralização administrativa pois lá encontrou um alto grau de centralização governamental, que calcula ser superior a de qualquer antiga monarquia européia, e a total inexistência da centralização administrativa.

Tendo a América como parâmetro, defende a descentralização administrativa como alternativa para assegurar a liberdade, ressaltando a importância das instituições

---

<sup>23</sup> *ibid*, p. 73.

<sup>24</sup> *ibid*, p. 73.

municipais uma vez que elas “são para a liberdade aquilo que as escolas primárias são para a ciência; pois a colocam ao alcance do povo fazendo-o gozar do seu uso pacífico e habituar-se a servir-se dela”<sup>25</sup>. Contudo, chama a atenção para o fato da liberdade municipal ser a mais fácil de ser destruída por um governo forte e que somente “a ação contínua das leis e dos costumes, (...) as circunstâncias e sobretudo o tempo, que acabam por lhe dar solidez”<sup>26</sup>.

Os argumentos apresentados pelo autor, colocam a descentralização administrativa como uma via de impedimento do Estado igualitário despótico, de maneira que são os efeitos políticos da descentralização que interessam e não os resultados administrativos<sup>27</sup>. Dessa forma, a preocupação toquevilliana recai na necessidade de controle do Estado pela sociedade civil de maneira a impedir a formação de uma pesada máquina estatal com uma burocracia opressiva cerceadora da liberdade dos cidadãos.

O autor não somente defendeu a supremacia da liberdade em relação à igualdade como a supremacia da sociedade em relação ao estatismo, e ainda atribuiu o despotismo definitivo do Estado ao socialismo. A tônica do discurso pronunciado na Assembléia Constituinte após a revolução de 1848, na França, deixou de ser a manutenção da liberdade na igualdade para cair na crítica veemente ao socialismo como uma “nova fórmula de servidão” na qual visualizava a emergência de um Estado despótico, cerceador da liberdade e “condutor da sociedade”<sup>28</sup>.

Tecendo uma distinção radical entre a igualdade na sociedade liberal e na sociedade socialista deixou evidente sua fidelidade à tradição do liberalismo: “A democracia e o socialismo não se vinculam senão por uma palavra, a igualdade; mas observai a diferença: a

---

<sup>25</sup> *ibid*, p. 54.

<sup>26</sup> *ibid*, p. 54.

<sup>27</sup> *ibid*, p. 79.

<sup>28</sup> *ibid*, p. 187.

democracia quer a igualdade na liberdade e o socialismo quer a igualdade na sujeição e na servidão. (...) <sup>29</sup>

## 1.2 - A base da democracia - o associacionismo e a descentralização do Estado

Tocqueville, compreendendo a emergente “condição social de igualdade” em desenvolvimento nas sociedades modernas, como um processo eminentemente democrático, introduziu no pensamento liberal a concepção de democracia social. Isso não significa que tenha abdicado dos ideais liberais de liberdade para incorporar a democracia. Face o irrefreável desenvolvimento das condições igualitárias, sua preocupação voltou-se para a busca de mecanismos para a preservação da liberdade política dos indivíduos em relação ao Estado centralizado, naturalmente criado em atendimento às próprias peculiaridades e necessidades da sociedade democrática.

Em verdade, inicialmente o autor realizou em *A Democracia na América*, no Livro I - A vida política, um trabalho historiográfico da primeira democracia moderna. Esse estudo foi acompanhado por freqüentes observações e reflexões que, tecendo paralelos com a sociedade aristocrática, enaltecera claramente essa última como forma superior de sociabilidade. Essa questão transparece na passagem onde descreve a sociedade democrática:

(...) se nos parece útil encaminhar a atividade intelectual e moral do homem para as necessidades da vida material e empregá-la para produzir o bem-estar; se a razão nos parece mais proveitosa aos homens que o gênio; se o nosso objetivo de modo nenhum é criar virtudes heróicas, mas hábitos pacíficos; se antes queremos ver vícios do que crimes, e se preferimos encontrar menor número de grandes ações com a condição de encontrar menos ofensas; se, em vez de agir no seio de uma

---

<sup>29</sup> TOCQUEVILLE, apud QUIRINO, Célia G. Tocqueville sobre a liberdade e a igualdade. in WEFFORT, Francisco (org.). *Os clássicos da Política*. São Paulo: Ática, v. 2, 1989, p. 187.

sociedade brilhante, basta-nos viver no meio de uma sociedade próspera; se afinal, o objetivo principal de um governo de modo nenhum, em nossa opinião, é dar a todo o corpo da nação a maior força ou a maior glória possível, mas fornecer a cada um dos indivíduos que a compõe a maior parcela de bem-estar e evitar-lhe maior miséria; então, igualemos as condições e constituamos o governo da democracia.<sup>30</sup>

Por outro lado, no Livro II - Democracia e Sociedade e, no conjunto de sua obra, Tocqueville reconheceu a inevitabilidade democrática. Viu na América a possibilidade do desenvolvimento das condições igualitárias por uma via transformista, uma “revolução sem revolução”, baseada nos costumes, nas leis, nas instituições que asseguraram a preservação da liberdade política do povo americano e que, tendo um caráter universal, poderiam trazer elementos fundamentais para a análise do curso mundial do processo democrático, em especial do caso francês<sup>31</sup>.

Tendo como parâmetro as remanescências aristocráticas da realidade européia, o pensador francês, superdimensionou as condições igualitárias na América. Não considerou a questão das classes sociais chegando a afirmar que “na América não existem proletários. Como cada qual tem um bem particular a defender, reconhece em princípio o direito de propriedade”<sup>32</sup>. Apesar de ter analisado de forma contundente o problema racial e da escravatura, afirmando, inclusive, que a escravidão não iria conseguir sustentar-se “em meio à liberdade democrática e às luzes da nossa época”<sup>33</sup>, isso não abalou sua caracterização de uma sociedade escravocrata como democrática.

---

<sup>30</sup> *ibid*, p. 190.

<sup>31</sup> Ver, a esse respeito, o trabalho de VIANNA, Luiz W. Lições da América. O problema do americanismo em Tocqueville. *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC - Marco Zero, n. 30, 1993, p. 159-193.

<sup>32</sup> *ibid*, p. 184.

<sup>33</sup> TOCQUEVILLE, 1979, 278.

É importante assinalar que Tocqueville atribuiu a “condição de igualdade de condições” a um fato da “Providência” afastando-se de duas problemáticas fundamentais que permanecerão ausentes em toda sua produção teórica: a identificação das determinações sócio-históricas que impuseram transformações no padrão de sociabilidade; e, a identificação dos sujeitos ou classes que exerceram papel ativo nesse processo. Além disso, atrelou à sociedade democrática as peculiaridades do capitalismo, de modo que os elementos nocivos à liberdade na sociedade moderna, como o individualismo, o materialismo e a sociedade de massas, tiveram suas origens deslocadas para o próprio processo democrático.

Em verdade, realizou uma ampla análise da sociedade americana - sua história, as raízes puritanas decisivas em seus hábitos, costumes e prática política, leis, instituições político-sociais. Atribuiu às “condições sociais de igualdade” o desenvolvimento do estado social democrático circunscrevendo-o à igualdade cultural e política. Dessa forma, não incluiu a questão fundamental da igualdade econômica como parte integrante da sociabilidade democrática. Referiu-se ao direito de propriedade em geral como um bem “ao alcance de todos os homens”<sup>34</sup>, numa posição sintonizada com o dogma liberal de igualdade de oportunidades.

A esse respeito, admitiu posteriormente, quando de sua atividade política, que a revolução francesa deixou intocada a questão da propriedade privada. Essa permaneceu protegida pela existência de outras leis mais “contestáveis e mais deploráveis”, tornando-se posteriormente mais suscetível à pressão democrática, o que o leva a afirmar que em breve “O campo de batalha será a propriedade; e as principais questões políticas girarão em torno das modificações mais ou menos profundas a serem feitas no direito dos proprietários”<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> *ibid*, p. 185.

<sup>35</sup> TOCQUEVILLE, *apud* QUIRINO, 1989, p. 187-188.

Reconheceu ainda que a via revolucionária francesa para a democracia resultou no fortalecimento do Estado despótico posto por uma “monarquia antes revigorada do que abalada pela Revolução”<sup>36</sup>. Considerando que a centralização foi “a única parte da constituição política do antigo regime que sobreviveu à Revolução, porque (...) se pôde acomodar ao novo estado social que a Revolução criou”<sup>37</sup>, Tocqueville encontrou no caso americano um exemplo de fortalecimento da sociedade em relação ao Estado, com base no “desenvolvimento gradual das liberdades provinciais”<sup>38</sup>.

Face à tendência natural do estado social de igualdade em levar a uma perigosa apatia política da sociedade civil favorecedora do estabelecimento da tirania da maioria e do despotismo moderno, o autor preocupou-se fundamentalmente com o equacionamento da questão da preservação da liberdade na igualdade. No pensamento tocquevilliano, o isolamento típico do “individualismo democrático” transmutou-se na América em um “interesse bem-compreendido”. Esse interesse, revestido de virtudes políticas advindas da compatibilização do interesse particular com o interesse público, resultou na participação dos cidadãos nas questões do Estado, pois os americanos “mostram complacientemente como o amor esclarecido por si mesmos leva-os incessantemente a ajudar-se entre si e os dispõe a sacrificar, de boa vontade, ao bem do Estado, uma parte de seu tempo e das suas riquezas”<sup>39</sup>. É isso que, no seu entender, balisa a intensa ação política do povo americano em todas as esferas da vida sociopolítica, determinando a configuração de uma sociedade igualitária na liberdade.

---

<sup>36</sup> TOCQUEVILLE, 1987, p. 9.

<sup>37</sup> TOCQUEVILLE, Aléxis. O Antigo Regime e a Revolução. *Tocqueville (1805-1859) - Vida e Obra*. 2 ed. Tradução Leonidas Gontijo de Carvalho. São Paulo: Abril Cultural, 1979, p. 335.

<sup>38</sup> TOCQUEVILLE, 1987, p. 401.

<sup>39</sup> *ibid*, p. 401.

Essa é uma questão decisiva no pensamento do autor, de maneira que o associacionismo é a primeira alternativa apresentada para impedir o despotismo moderno:

(...) Se os homens que vivem nos países democráticos não tivessem nem o direito nem o gosto de se unir com finalidades políticas, a sua independência correria grandes riscos, (...) se não adquirissem de maneira alguma o hábito de se associar na vida ordinária, a própria civilização estaria em perigo.<sup>40</sup>

Dessa forma, Tocqueville não considera a natureza de classe das organizações políticas no capitalismo, mas sim um associacionismo multifacetado numa prática política que se traduz na existência de direitos políticos que asseguram a livre participação dos cidadãos nos assuntos de interesse coletivo. Entretanto, a atividade política dos indivíduos por si só não é capaz de impedir a formação de um Estado despótico. Torna-se necessário combater a centralização do poder do Estado, separar a centralização política da centralização administrativa e criar instituições descentralizadas que permitam a participação dos cidadãos nas coisas públicas.

Essa preocupação tocquevilliana com a formação na sociedade democrática de uma pesada e opressora máquina estatal despótica aproxima-se do pensamento de Weber, embora para esse o núcleo central dessa problemática reside na tendência à racionalização burocrática que se faz presente na ordem capitalista.

Na perspectiva weberiana, o fenômeno burocrático é uma ameaça à democracia de massas. Constitui um tipo de dominação racional que leva à concentração de poder em grupos hierarquicamente privilegiados e resulta no predomínio absoluto do Estado e de sua burocracia sobre a sociedade. Também para ele, a centralização decisória é exitosa na área administrativa mas altamente perigosa no âmbito político onde se traduz numa alternativa de

---

<sup>40</sup> *ibid.*, p. 392.

controle social do Estado despótico. Considerando que a democracia significa o mínimo de dominação, ou seja, a atribuição de um reduzido poder decisório ao dirigente e a seu quadro administrativo<sup>41</sup>, contrapõe ao caráter antidemocrático do fenômeno burocrático a ação parlamentar como a possibilidade de rompimento com a hegemonia da burocracia do Estado.

Também em Tocqueville, a centralização do Estado na sociedade moderna constitui a maior ameaça à democracia. Todavia, é um processo que resultou da destruição das instituições intermediárias existentes na sociedade feudal, e que dividindo o domínio político com o Estado, desempenhavam funções político-administrativas fundamentais na vida comunitária - a Igreja, a aristocracia, as instituições comunais. A dissolução dessas “instituições provinciais” significou o aumento da liberdade dos indivíduos, mas, também, o rompimento de uma sociabilidade que os mantinha articulados à vida comunal. Com isso, os homens permaneceram isolados e mais fracos face a um Estado centralizado e distante de seus integrantes.

Essa concentração de poder do Estado levou ainda a uma relação Estado e sociedade marcada pelo domínio do primeiro e uma correlata asfixia da segunda, abrindo a possibilidade do estabelecimento de uma democracia despótica. Dessa forma, a, centralização estatal adquiriu proporções nefastas para a salvaguarda das liberdades da sociedade, levando a um despotismo administrativo instalado em meio a um tipo de “servidão regulada”<sup>42</sup>. Com esses argumentos, Tocqueville elaborou uma sombria visão do Estado totalitário da era democrática. Como alternativa para combater o Estado despótico propôs a descentralização administrativa aliada à ação política dos indivíduos via associações voluntárias.

Nisso reside a atualidade e a pertinência da contribuição teórica do autor no tempo presente. A partir da derrocada dos regimes autoritários e totalitários cerceadores da

---

<sup>41</sup> WEBER, Marx. *Economia e Sociedade*. Brasília: UNB, VI, 1994, p. 141.

<sup>42</sup> TOCQUEVILLE, 1979, p. 532.

liberdade, foram retomadas as idéias toquevillianas. Essas, passaram a impulsionar a busca de garantia das liberdades políticas, não somente em nível constitucional e legal mas, também, em termos de propostas de descentralização político-administrativa do Estado, como alternativa de democratização das relações sociais.

Tocqueville, assim como Weber, ocupou-se da questão da hipertrofia do Estado, avançando em relação ao pensamento clássico do liberalismo. Embora esses dois pensadores não tenham estabelecido a articulação entre o desenvolvimento capitalista e a expansão do poder do Estado, contribuíram para a crítica ao estatismo no interior mesmo do pensamento liberal. Apresentaram, todavia, alternativas distintas para a democratização do Estado: o primeiro propondo o associacionismo e a descentralização estatal e o segundo o fortalecimento do poder político do Parlamento. Entretanto, foi o pensamento do autor francês que introduziu os nexos entre democracia e despotismo e levantou questões que alimentam, ainda hoje, a discussão em torno dos limites das tradicionais instituições da democracia representativa e sobre os mecanismos de participação política da sociedade na ordem burguesa, em contraposição à hipertrofia estatal.

Encontrando-se no pensamento de Tocqueville a argumentação que, nos limites da teoria liberal-democrática, coloca a descentralização do Estado como um dos elementos fundamentais na sociedade democrática, passa-se a seguir para a análise dos aspectos político-institucionais que dimensionam as propostas de descentralização do Estado e que se fazem presentes no campo teórico e prático contemporâneo.

## **2 - As propostas de descentralização na sociedade contemporânea**

### **2.1 - A perspectiva progressista democrática de descentralização**

Nas duas últimas décadas, em meio a crise do capitalismo e a falência dos regimes autoritários, a descentralização passou a ocupar lugar de ponta nas propostas de redefinição do Estado. Assim, no debate em trânsito na sociedade contemporânea, tem sido viabilizado um movimento de idéias e práticas que colocam em pauta diferentes propostas de descentralização que informam distintos projetos de sociedade delineados por duas perspectivas postas nos limites da ordem burguesa: a progressista democrática e a neoliberal.

O projeto progressista democrático, desde sua gênese e expansão nos países capitalistas que vivenciaram períodos ditatoriais, colocou a descentralização como a saída para impedir o cerceamento da liberdade imposto pelo Estado centralizado e autoritário. Tendo em vista a democratização da sociedade, propôs a proliferação de inovadoras e horizontais instâncias públicas que, ampliando o acesso da sociedade civil aos processos decisórios, passaram a constituir novos espaços e oportunidades para a socialização do poder político. Nesse caso, com raízes no pensamento de Tocqueville, a centralização do Estado foi visualizada como a maior barreira à democracia e, em contrapartida, a descentralização passou a ser o mecanismo privilegiado para combater o despotismo do Estado e assegurar uma sociabilidade em moldes democráticos, nos limites e contradições da tradição liberal-democrática.

Assim, no projeto progressista a proposta de descentralização, como alternativa democrática, significa fundamentalmente uma redistribuição de poder político posta em dois sentidos: entre as esferas governamentais na direção do Estado central para a periferia; e, do

interior do Estado para a sociedade civil, na corrente que propõe a articulação entre Estado e sociedade organizada.

Na literatura específica, a primeira direção corresponde à descentralização do tipo territorial, identificada por Borja como um processo que visa a criação de novos organismos autônomos em termos de atribuições e recursos, nos quais tem lugar a representação da sociedade<sup>43</sup>. Apesar da existência de diversas modalidades de transferência do poder no interior da administração pública - da instância federal para o âmbito regional e demais esferas governamentais, ou mediante a subdivisão de Estado e Municípios em administrações regionais ou distritais -, a definição da unidade espacial apropriada para a descentralização não é um fato isolado, mas, sim, integrante do complexo da organização geral do Estado. Não obstante, na polêmica em torno da determinação do nível de descentralização territorial a ser enfatizado, tem destaque a corrente que defende o município como lócus preferencial para a ampliação e o fortalecimento de relações democráticas.

É essa vertente que incorpora a importância atribuída por Tocqueville às “instituições municipais” como espaços privilegiados para, mediante a participação dos cidadãos na coisa pública, assegurar a liberdade dos indivíduos na sociedade democrática. Entretanto, como visto anteriormente neste estudo, na ótica tocquevilliana compete à esfera municipal o tratamento de interesses específicos referentes a aspectos circunscritos ao âmbito administrativo, enquanto as grandes decisões políticas permanecem sob alçada do governo central. Já na proposta progressista, o município permanece como o lócus privilegiado para o equacionamento das questões locais de interesse público mas, sobressai o alargamento de suas competências e atribuições para a esfera político-administrativa.

---

<sup>43</sup> BORJA, 1984, apud MASSOLO, Alejandra. Em direção às bases: descentralização e município. *Espaço e Debates*. São Paulo: NERU, n. 24, 1988, p. 45.

Assim sendo, enquanto espaço direto de luta de diferentes forças sociais existentes em nível local, o município é compreendido como a unidade territorial que, estando mais próxima dos indivíduos, favorece a participação dos cidadãos na gestão da coisa pública, tendo em vista, inclusive, a utilização mais adequada dos recursos públicos para o atendimento das peculiaridades das demandas locais. A proposta de municipalização é colocada, então, como um processo que se diferencia e ultrapassa a denominada prefeiturização, circunscrita apenas aos organismos e atores que integram os poderes públicos e, essencialmente voltada para o fortalecimento da administração municipal. Nesse sentido, municipalizar configura-se como uma proposta de maior amplitude que visa a assegurar, às diversas forças político econômicas e sociais que constituem o poder local, a autonomia para a formulação e controle das políticas voltadas para o atendimento das prioridades e/ou necessidades locais. Essa proposição, fundamental no projeto democrático, abre três ordens de questões: o tema da autonomia municipal, do poder local e da participação social.

Quanto à autonomia do município, entendida como capacidade de autodeterminação decisória, tem destaque seu caráter relativo posto pelas relações existentes com o poder central do Estado em decorrência das articulações que informam os sistemas federativos e que se dão entre as instâncias locais, estaduais e a União. Por outro lado, na perspectiva progressista, o poder político do município não se esgota no âmbito do Poder Executivo e Legislativo do Estado. Abrange ainda os poderes econômicos e sociais que exercem papéis específicos na arena das decisões políticas. Assim, no espaço geográfico definido pelo município, o poder local é constituído pelo complexo de relações estabelecidas por diferentes forças que compõem a rede de poder local. Dessa forma, as deliberações políticas no âmbito do município são entendidas como a expressão e o resultado de uma teia de relações que, extrapolando a esfera governamental, se dão entre o poder político, econômico e social.

Se, no projeto progressista, o processo de municipalização remete a uma articulação dos diferentes poderes que, no campo das relações de força no espaço do município estão em confronto, também implica em uma distribuição de poder que pretende a publicização do Estado. Daí a presença marcante da tônica em valores participativos que colocam como fator decisivo a presença da sociedade em instâncias decisórias. Isso leva ao redimensionamento das estruturas político-institucionais para a incorporação de representantes da sociedade na gestão da coisa pública, como destaca Massolo:

(...) A propagação em direção às bases de poderes, competências, responsabilidades e recursos financeiros e técnicos abre espaço para a articulação, mais direta e democrática, entre a gestão pública das instituições do Estado e as práticas de participação e organização cidadina em sua vida cotidiana (...)<sup>44</sup>

Nessa perspectiva, sobressai a ampliação dos históricos mecanismos de representação política existentes na sociedade capitalista, até então circunscritos aos partidos políticos aos sindicatos e associações de classe. A representatividade das formas policlassistas de organização da sociedade, constituídas em defesa de interesses e/ou necessidades coletivas, passa a ser valorizada para a dinamização da sociabilidade democrática. Em que pese a pluralidade de referenciais teóricos que justificam essa via para o avanço democrático, aí também comparece, negando o caráter de classe das organizações políticas na ordem burguesa, o pensamento toquevilliano. Nesse, na qualidade de mecanismo para a superação do “individualismo democrático”, o associacionismo tem relevo como o instrumento capaz de levar os indivíduos a participarem das questões coletivas, em instâncias descentralizadas do Estado.

---

<sup>44</sup> MASSOLO, op. cit., p. 45.

Além disso, a proposta democrática não se reduz à descentralização territorial e à participação social. Pressupõe um entrelaçamento com outro tipo de processo descentralizador - o funcional ou setorial que, no dizer de Borja, compreende a criação de organismos setoriais autônomos que tornem mais ágil e flexível a gestão da coisa pública e mais próxima às necessidades do cidadão<sup>45</sup>. Nessa perspectiva, a proliferação dos núcleos de poder na sociedade faz-se mediante a criação de órgãos, comitês, comissões, e outros mecanismos institucionalizados para atuar em áreas específicas e fragmentadas no âmbito das intervenções públicas, implicando na distribuição do poder de decisão, na delegação de funções e competências entre os novos organismos político-institucionais.

É esse deslocamento e partilha de poder nos espaços territoriais e funcionais que interessa à perspectiva progressista e não a denominada desconcentração. Essa, tem um caráter restrito, refere-se à delegação de competências e não de poder decisório. Constitui um procedimento limitado à esfera administrativa, através do qual o órgão desconcentrado é mantido atrelado jurídica e legalmente ao órgão central, não tendo autonomia deliberativa. Por isso, o processo visualizado como instrumento de democratização é o descentralizador na medida em que, ultrapassando a delegação de funções, objetiva a redistribuição de poder no interior do Estado e com a sociedade.

Da convergência entre a descentralização territorial e a funcional resulta a criação, principalmente em nível local, de novos espaços institucionalizados de gestão dos bens e serviços públicos, compostos por representantes do Estado e da sociedade. Dentre essas novas formas de gestão das questões públicas ocupam lugar de destaque os conselhos paritários, enquanto instâncias legais dotadas, na maioria dos casos, de prerrogativas deliberativas e fiscalizadoras que, principalmente, circunscritas à esfera da reprodução na sociedade, passam a responder pelas políticas públicas de corte social. Esses conselhos, têm como base o

---

<sup>45</sup> BORJA, 1984, apud MASSOLO, 1988, p. 45.

“interesse bem compreendido” de que nos fala Tocqueville como algo capaz de levar os cidadãos a se ocuparem dos assuntos coletivos numa sociedade marcada pelo individualismo. Pressupõem, ainda, o rompimento das históricas funções de dominação exercidas pelo Estado para a preservação do sistema capitalista, sendo colocados como espaços de exercício político que visam a construção de novas e democráticas relações Estado e sociedade.

Assim, esses conselhos apresentam uma proposta de co-gestão da coisa pública, tendo como horizonte o aprofundamento democrático nos limites e contradições da sociedade de classes. Em verdade, a proposta de participação da população nesses organismos representa uma tentativa de rompimento, pelo viés político, da histórica exclusão das classes subalternizadas. Tem como horizonte a conquista da cidadania moderna configurada nos países de Welfare State como condição para a ampliação da agenda democrática.

O caráter não associativo dos conselhos, sua institucionalização e competências legais no interior do próprio Estado, afasta-os da concepção de autogestão entendida como alternativa de transformação das relações sociais, historicamente existentes na esfera da produção com caráter revolucionário e fora do próprio aparato estatal. A partir da análise realizada por Gohn<sup>46</sup> sobre as distintas experiências de conselho engendradas historicamente, compreende-se que esses órgãos co-gestores foram criados como canais de democracia direta que, aliados com os tradicionais mecanismos de democracia representativa, surgiram como alternativa para o avanço da cidadania e da democracia, na condição de novas instâncias públicas que privilegiam a participação da população na gestão cidadina. Dessa forma, colocam em jogo o exercício de um convívio democrático que passa pela proliferação desses núcleos de poder político na sociedade, e, principalmente, pela participação de diferentes sujeitos políticos na arena decisória sobressaindo, em especial, como diz Jacobi, o

---

<sup>46</sup> GOHN, Maria da G. Conselhos Populares e Participação Popular. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, ano XI. n. 34, dez. 1990, p. 65-89.

“protagonismo dos setores populares”<sup>47</sup>, uma vez que se encontra em questão o avanço da democracia de massas.

Para tanto, na estrutura político-institucional desses órgãos colegiados, encontram-se os recursos da paridade e da representatividade como elementos essenciais para assegurar uma composição democrática - equitativamente constituída por indivíduos que representam a instância governamental e a não-governamental e têm capacidade deliberativa delegada pelos seus representados. Esses organismos são considerados o lócus preferencial, por definição e por essência, para a democratização da sociedade através da descentralização. Verifica-se que, assim como em Tocqueville, a questão decisiva para assegurar a liberdade e combater o estatismo é a inserção da sociedade no Estado, impulsionada pelo “interesse bem compreendido” que leva os cidadãos a se ocuparem dos assuntos coletivos. Também aqui se faz presente o entendimento de que a democracia emerge na sociedade e caminha na direção do Estado sob o impulso da ação política dos indivíduos.

Mas o projeto progressista não se esgota na redefinição dos espaços e processos de definição política como mecanismos ampliadores da liberdade e da democracia representativa. Nem tão pouco se resume na questão da sociabilidade democrática circunscrita, em termos tocquevillianos, às “condições sociais de igualdade” em nível político e cultural. Como anteriormente referido, ele entra com intensidade no campo da cidadania posta por Marshall. Apresenta uma proposta de redefinição das relações Estado e sociedade que tem como horizonte a expansão democrática que, nos moldes liberais-democráticos, vincula a democracia à cidadania moderna. Em suma, aproxima os cidadãos diretamente afetados pelas decisões aos centros de decisão tendo em vista a conquista dos direitos sociais

---

<sup>47</sup> JACOBI, Pedro. Descentralização Municipal e Participação dos cidadãos. in *LX Conferência Nacional de Saúde*. 1992. Brasília. *Cadernos da Nona*. Brasília: UNB, v 1, 1992, p. 119.

negados às classes subalternas, como condição para o avanço democrático na ordem burguesa.

## 2.2 - A descentralização posta pelo ideário neoliberal

Na sociedade contemporânea, também transita outra perspectiva de descentralização que tem como objetivo a manutenção da hegemonia burguesa face o esgotamento do padrão de acumulação da sociedade regulada de mercado. Trata-se do projeto descentralizador neoliberal que configura, no plano político-ideológico, a sustentação das mudanças introduzidas na nova ordem mundial recolocando o mercado como instância privilegiada para garantir o estabelecimento de novas bases para a acumulação e reprodução capitalista.

Nessa proposta de sociedade, cabe ao mercado proporcionar o “natural equilíbrio” das relações econômicas e sociais e ao Estado “mínimo” resta assegurar a liberdade individual. Isso na realidade significa que cabe ao Estado, por um lado, dar a liberdade máxima ao capital garantindo as condições para seu desenvolvimento e, por outro lado, promover o desmonte do Estado de Bem-Estar. Dessa forma, o Estado passa a exercer a função de um árbitro que:

(...) mantenha a lei e a ordem; defina os direitos de propriedade; sirva de meio para a modificação dos direitos de propriedade e de outras regras do jogo econômico; julgue disputas sobre a interpretação das regras; reforce contratos; promova a competição (...); suplemente a caridade privada e a família na proteção do irresponsável”.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> FRIEDMAN, 1984 apud BRANDÃO, André A. Liberalismo, neoliberalismo e políticas sociais. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, ano VII, n. 36, ago. 1991, p. 96.

Assim, no neoliberalismo, não cabem mais as funções de controle e preservação da reprodução da força de trabalho ocupada e excedente assumidas pelo Estado de Bem-Estar como mecanismo de apoio à acumulação e reprodução do capital e, de legitimação sociopolítica. Interessa sim, um retrocesso no campo dos direitos sociais que diminua os encargos e despesas do Estado com a esfera social ou mesmo promova a desativação dos programas sociais públicos. Nesse caso, o processo da descentralização constitui um dos mecanismos da reforma do Estado aventada no interior do movimento do capitalismo em busca de novo padrão de acumulação. Significa, principalmente, poderoso instrumento de privatização de questões públicas.

Tendo como pano de fundo a crise fiscal do Estado, a descentralização posta pela ofensiva neoliberal é compreendida como um mecanismo para a redefinição das funções estatais. Constitui um processo de reordenamento político-institucional que se dá no sentido da redução ou mesmo desativação do papel regulador desempenhado pelo Estado intervencionista durante o período monopolista do capital.

À luz da concepção de descentralização apresentada por Lobo<sup>49</sup>, constata-se que descentralizar, no projeto neoliberal, constitui um recurso para o deslocamento do poder na sociedade em duas dimensões: no interior do Estado no sentido do núcleo central para a periferia; e na direção do Estado para a sociedade civil promovendo parcerias com organizações não-governamentais e/ou privatizando as políticas públicas.

Quanto à primeira dimensão, a distribuição de poder objetiva um fracionamento das questões de interesse público. Assegura uma concentração das grandes questões político-

---

<sup>49</sup> Segundo Lobo, a descentralização constitui um processo de distribuição de poder e de proliferação de núcleos de poder político na sociedade, que pode ser realizado de diferentes formas: na direção da administração direta para a administração indireta do Estado; na direção do Estado para a sociedade civil (ou através de parcerias com organizações não-governamentais ou mediante a privatização dos serviços públicos); e, entre os diferentes níveis de governo - Federal, Estadual e Municipal. LOBO, 1989, apud UGA, Maria A. D. Descentralização e Democracia: o outro lado da moeda. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA. v. 1, n. 5, jun. 1991, p. 96.

econômicas no núcleo decisório central do governo e promove uma descentralização, para o nível local, circunscrita à esfera da reprodução social. Assim sendo, o deslocamento de poder preconizado pelo neoliberalismo pauta-se no “princípio de fusível” que, segundo Tobar<sup>50</sup>, promove uma hierarquização dos conflitos na sociedade e a criação de mecanismos de amortização desses conflitos, tendo em vista assegurar a denominada “proteção política” ao Estado central e ainda a estabilidade necessária ao processo democrático.

Nesse sentido, a descentralização é um recurso para a multiplicação de núcleos de amortização de conflitos nas instâncias periféricas, reforçando as formas de dominação existentes na sociedade. Esses núcleos, colocados numa perspectiva de colaboração entre as classes sociais, visam a negociação e o consenso em torno de questões particulares no âmbito das políticas públicas de corte social, em especial em nível local.

Isso remete à segunda dimensão da descentralização que se refere à articulação do Estado com a sociedade civil, tendo-se claro, entretanto, que interessa principalmente ao projeto neoliberal diluir a responsabilidade do Estado com o social ou mesmo transferi-la para a esfera privada. Para tanto, a proposta descentralizadora sustenta-se num discurso de modernização da gestão da coisa pública e enfatiza a parceria com a iniciativa privada, resgatando a solidariedade como elemento chave nas relações sociais e promovendo um grande retrocesso no âmbito dos direitos sociais.

A realidade vem demonstrando que não existe um único receituário neoliberal pois, de acordo com as particularidades históricas e conjunturais os países capitalistas vêm adotando medidas diferenciadas que configuram diversas vertentes. Além disso, nos anos 90, foram sendo introduzidas alterações nas agendas neoliberais em razão de necessidades de ordem econômica e de estabilidade política. Todavia, permanece como núcleo comum do

---

<sup>50</sup> TOBAR, Frederico. O Conceito de Descentralização: Usos e Abusos. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, v. 1, n. 5, jun. 1991, p. 43.

neoliberalismo a naturalização das desigualdades e a tendência de repasse dos problemas sociais à esfera do privado.

Na agenda de reformas das políticas públicas de corte social inicialmente recomendada pelo neoliberalismo para a América Latina, Draibe<sup>51</sup> identifica três propostas de reestruturação de programas sociais: a descentralização tendo em vista a otimização da gestão local congregando recursos públicos e privados; a focalização de programas em grupos ou populações mais carentes; e a privatização entendida como o deslocamento da oferta de bens e serviços para o setor privado lucrativo, ou como deslocamento para o setor privado não-lucrativo composto por organizações filantrópicas, comunitárias, ou novas organizações não-governamentais.

A partir de Issuani, a autora esclarece que essa perspectiva concebe a descentralização como uma alternativa que, aproximando problemas e gestão, oferece maior eficiência e eficácia à realização de gastos sociais. Além do mais amplia as possibilidades de articulação de recursos governamentais e não-governamentais e, aumenta a possibilidade de realização de serviços alternativos criados mais facilmente nos espaços municipais.

A proposta de focalização permite que a destinação do gasto social seja reduzida à programas e à parcelas específicas da população. Assim, confrontando-se com princípios universalizantes, as políticas sociais focalistas pautam-se em critérios de seletividade face a maior necessidade e urgência da problemática de segmentos das classes pauperizadas, e que são definidos em relação à sua importância para a estabilidade política.

Por fim, a privatização dos serviços sociais públicos, constitui uma alternativa aliviadora da crise fiscal do Estado. Esse, segundo Draibe, recorre a diversos mecanismos de operacionalização, tanto na vertente que transfere a produção de bens e serviços para os

---

<sup>51</sup> DRAIBE, Sonia M. As Políticas Sociais e o neoliberalismo. *Revista da USP*. São Paulo: USP, n. 17, 1993, p. 94.

setores privados lucrativos como na que os desloca para os setores privados não-lucrativos e que vão, desde o repasse de entidades públicas para a iniciativa privada, a interrupção ou redução de programas públicos, o financiamento público do consumo de serviços privados, até mecanismos de desregulação do Estado em setores antes de monopólio estatal.

Esse percurso argumentativo abre um campo maior de visibilidade do teor das propostas de reestruturação das políticas públicas de corte social na ótica do neoliberalismo. Nele sobressai, como vetor central, o equacionamento do gasto social com base na redução do gasto público atrelado à privatização dos setores sociais rentáveis para o capital e, a partilha e/ou repasse dos não-rentáveis com a sociedade civil organizada.

Uma análise da questão específica da descentralização, tendo-se presente seu entrelaçamento com as propostas de focalização e privatização, permite verificar que essa não se qualifica como uma descentralização do tipo territorial e funcional nos termos postos por Borja e já analisada neste trabalho. Apesar do deslocamento de poder processado no interior do próprio Estado e na direção da sociedade, não é a inserção da população organizada na arena decisória da coisa pública que está em jogo, mas sim, a utilização de recursos do setor privado lucrativo e não-lucrativo na oferta de bens e serviços sociais.

Por outro lado, a descentralização no projeto neoliberal não contempla a setorialização da política social com a finalidade de aproximar a gestão das necessidades do cidadão. Vale lembrar, que a mesma se preocupa com grupos focais da população e a proximidade entre os problemas e a sua gestão tendo em vista a otimização dos gastos sociais e, o equacionamento, em nível local, das refrações da questão social.

É sob a ótica de redução das funções sociais e reguladoras do Estado que o modelo neoliberal de descentralização, privilegia o âmbito econômico, na medida em que a ênfase na esfera local é dada pela capacidade de melhor gerenciamento de bens e serviços, e pela transformação do repasse de recursos, dentro das esferas governamentais, em processos

de redução desses recursos. Esse modelo preserva uma concentração de poder no Estado central, pois relações democráticas em situação de crise econômica podem exponenciar as demandas constituindo uma ameaça à governabilidade. Nisso reside o impasse da questão democrática para o ideário neoliberal em sociedades de capitalismo periférico. É nessa direção que se considera emblemáticos, nesse projeto os temas da democracia e da cidadania, na medida em que, nos termos de Boron, “se evaporam quase por completo a figura do cidadão e da democracia e as perspectivas de uma cidadania participativa e autogovernada e de um capitalismo democrático, pelo menos na periferia, se tornam cada vez mais problemáticas”<sup>52</sup>.

Para o enfrentamento da perspectiva que defende os direitos sociais de cidadania e o aprofundamento da democracia, o neoliberalismo recorre a um discurso democrático encobrindo seu projeto de desenvolvimento centrado na concentração do poder político e econômico em escala nacional e internacional. Aí entra a descentralização como um mecanismo a serviço da consolidação do projeto neoliberal, mascarando a reprodução de mais uma forma de poder na sociedade de mercado.

Em suma, procurou-se delinear os contornos das distintas propostas de descentralização que, ao se colocarem no campo da reforma do Estado, redimensionam em bases diferentes, as relações entre o Estado e a sociedade. Se a complexa heterogeneidade dos elementos que configuram a descentralização no ideário progressista e no neoliberal, marca e ratifica o caráter instrumental do processo descentralizador de que nos fala Tobar<sup>53</sup>, também deixa evidente a organicidade da opção neoliberal em relação às estruturas de dominação inerentes à sociedade capitalista. Dessa forma, além dos limites impostos pelo caráter restritivo da democracia na ordem burguesa, a questão democrática, via descentralização do

---

<sup>52</sup> BORON, Atilio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. in SADER, Emir, GENTILI (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995, p. 108.

<sup>53</sup> Para Tobar a descentralização é “o processo (...) esboçado como ferramenta para a expansão e a intensificação da democracia e também como mecanismo de controle e dominação”. TOBAR, 1991, p. 37.

Estado, encontra-se diante de caminhos que ou regressivamente retornam aos preceitos liberais clássicos ou conduzem às fronteiras dos ideais liberais-democráticos.

No próximo capítulo, este estudo ocupa-se da questão que interessa particularmente a este trabalho: a descentralização no campo da Política social para a criança e o adolescente. Procura-se compreendê-la na processualidade histórica do tratamento dispensado pelo Estado brasileiro à questão da infância e da juventude e nas condições e tendências que se fazem presentes na atual realidade brasileira.

## CAPÍTULO III

### **Da emergência e expansão autoritária à alternativa democrática de descentralização da Política Social para a criança e o adolescente no Brasil**

#### **1 - Da omissão à intervenção repressora do Estado**

A análise da proposta democrática de Política Social para a criança e o adolescente que se encontra em trânsito no país, impõe sua compreensão no bojo do tratamento historicamente dispensado pelo Estado à problemática do “menor”.

Parte-se do entendimento de que a Política Social<sup>1</sup> para a infância surgiu tardiamente no Brasil. Ainda no início deste século, o atendimento institucional à criança desvalida, compreendida como a população infanto-juvenil das classes subalternas em situação de extrema pobreza ou de abandono, permaneceu quase que exclusivamente circunscrito ao âmbito do privado, principalmente congregações religiosas e entidades filantrópicas. Até então, a esfera pública limitou-se à criação residual de instituições de atendimento prevalecendo o sistema de subsídios estatais à iniciativa privada.

Nos anos 20, a crescente problemática da criança, principalmente da precoce criminalidade infanto-juvenil e, a intensificação do debate posto em nível internacional acerca do tratamento dado à questão da “menoridade”, passaram a exigir uma atuação mais efetiva do Estado. Alcançaram visibilidade os esforços dispendidos nas décadas anteriores por juristas, médicos, educadores e parlamentares, tendo em vista a criação de uma legislação

---

<sup>1</sup> Neste trabalho a Política Social é compreendida como mecanismo contraditório de intervenção e controle estatal para a regulação e administração da desigualdade, da pobreza e da própria luta de classes. Determinada historicamente pelas particularidades do desenvolvimento capitalista e, configurada no campo de disputa entre divergentes classes sociais, a Política Social constitui o “resultado de uma relação social ao mesmo tempo política, ideológica e econômica”. FALEIROS, Vicente de P. *O trabalho da Política: saúde e segurança dos trabalhadores*. São Paulo: Cortez, 1992, p. 272.

específica para o “menor”. A instância jurídica manteve-se hegemônica no processo e, em 1927, ocorreu a promulgação do primeiro Código de Menores<sup>2</sup>, marco fundamental da intervenção do Estado brasileiro na área da criança e do adolescente, na medida em que foi esse dispositivo legal que estabeleceu normas jurídico-sociais especificamente destinadas à infância.

Em que pese o avanço que representou no tratamento dispensado pelo Estado ao “menor”, essa legislação consubstanciou, em sua essência, o direcionamento ideológico do bloco dominante voltado para a repressão à desordem social. Instituiu medidas de assistência e proteção aos menores exercendo amplo controle sobre a infância e a juventude através de diversas medidas legais: tutela, vigilância, educação, reforma, regulamentação do trabalho do menor, e outras. Para tanto, atribuiu aos Juizes de Menores o poder de adotar ações tutelares, assistenciais, penais, trabalhistas e civis na esfera da menoridade, de maneira que, no âmbito legal e social, o poder decisório ficou fortemente centralizado na autoridade judiciária. Assim, foi configurada a denominada “judicialização”<sup>3</sup> da Política Social para a criança e o adolescente, com base em uma ótica tutelar assentada no binômio repressão / assistência. Com forte predomínio do viés repressivo, essa matriz ideológica passou a comandar a ainda incipiente Política Social para a “menoridade”, enquanto a lógica excludente do modelo de desenvolvimento capitalista brasileiro, intensificando a questão social, complexificava a problemática da infância no país.

Somente durante o Estado Novo e, em consonância com a expansão da Política Social promovida pela ditadura, ocorreu o efetivo crescimento das instâncias públicas de atenção ao “menor”. Apesar do enfoque governamental ter recaído no campo da Previdência

---

<sup>2</sup> Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de Assistência e Proteção aos menores.

<sup>3</sup> Ver a esse respeito PILOTTI, Francisco. Crises e Perspectivas da Assistência à Infância na América Latina, In PILOTTI, Francisco, RIZZINI, Irene (org.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: II DN, Esu, Amais, 1995, p. 11-45, p. 29

Social, como alternativa de controle da classe trabalhadora, em torno da questão da criança o Estado procedeu à ampliação dos aparelhos governamentais de atendimento, mantendo as tradicionais articulações com a esfera privada em termos de subvenções.

Com mais de uma década de atraso em relação ao marco jurídico e em que pese a permanência em moldes clientelistas da vinculação do Estado com a esfera privada, a ação direta estatal no âmbito da criança passou a ser realizada por diversas entidades federais. Para tanto, foi criado em 1938 o Conselho Nacional de Serviço Social - CNSS, em 1940 o Departamento Nacional da Criança - DNCr, em 1941, o Serviço de Assistência ao Menor - SAM, órgão do Ministério da Justiça articulado ao Juízo de Menores, destinado ao atendimento de crianças e adolescentes desvalidos e autores de infração penal, em 1942 a Legião Brasileira de Assistência<sup>4</sup>. Entretanto, foi mantida a ótica de preservação da ordem, na qual, conforme os padrões societários vigentes, o “menor” representava uma ameaça social, devendo ser “corrigido”, “reeducado”, para ser devolvido à sociedade. Esse processo de “reeducação” ficou a cargo do SAM que, com base em ações coercitivas e punitivas, assumiu uma orientação correcional-repressiva, expressando o enfoque dado à questão pelo Estado e pelas forças hegemônicas da sociedade.

No contexto de vigência da institucionalidade democrática do país, no período de 1945 à 1964, o sistema nacional de atendimento ao menor passou a ser alvo de grandes críticas. Foram evidenciadas as lacunas, as distorções, os desvios de verbas presentes na relação entre o setor público e o setor privado e, em especial, emergiram as críticas da sociedade dirigidas ao SAM. As diversas formas de violência e corrupção praticadas pelo órgão, a impunidade generalizada e a omissão das autoridades ganharam visibilidade social

---

<sup>4</sup> Ver, a esse respeito, COSTA, Antonio C. De Menor a Cidadão. in MENDEZ, Emilio G.; COSTA, Antonio C. *Das necessidades aos Direitos*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 125. FALEIROS, Vicente de Paula. *Infância e Processo Político no Brasil*. in PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (org.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: II DN, USU, Amais, 1995, p. 64-70.

através de denúncias feitas, em especial, por juristas, parlamentares e profissionais ligados às políticas governamentais. O fracionamento do bloco de poder do Estado em função da existência de posições divergentes no interior do próprio governo e, a introdução, em 1959, da perspectiva que conferiu cidadania à infância pela Declaração dos Direitos da Criança aprovada pela ONU, foram fatores que propiciaram o fortalecimento da pressão da sociedade em torno das irregularidades e do formato carcerário do SAM e na direção do redimensionamento do tratamento dado pelo Estado à questão do “menor”.

Fatores conjunturais fizeram com que essa articulação política e social tivesse resultados concretizados nos difíceis anos 60, no início do regime militar no país. De fato, os protagonistas do golpe de 64 assumiram um novo sistema de atendimento à menoridade, incorporando, em nível do discurso oficial, as demandas gestadas na década anterior, inclusive os princípios constantes na normativa internacional acima mencionada. A tecnocracia civil e militar do bloco de poder criou um novo aparato político-institucional para o enfrentamento da questão do “menor”. Apresentou uma proposta de Política Social voltada para a integração da criança e do adolescente à família e à comunidade, como alternativa de intervenção no processo de “marginalização social”.

A implantação dessa proposta e sua trajetória ocorreram em meio às transformações impostas pela agenda de modernização do Estado, num contexto autoritário. Dessa forma, no tratamento dispensado pela ditadura à menoridade compareceram traços que configuram o perfil tecnocrático que caracterizou o regime militar e imprimiu suas marcas na denominada Política de Bem-Estar do Menor, como será analisado a seguir.

## 2 - A alternativa autoritária-assistencial de atendimento ao “menor”

O redimensionamento da Política Social para a infância promovido após o golpe militar de 64, em nível do discurso, diferiu substancialmente do tratamento até então dispensado pelo Estado à criança e ao adolescente. Ainda no primeiro ano de acesso ao poder, o governo autoritário procurou atender as demandas sociais gestadas anteriormente em nível nacional e internacional, estabelecendo as bases legais para a formação de um grande sistema federal de atendimento à “menoridade”, assentado num novo e elevado patamar político-institucional. Através da Lei 4513, de 01 de dezembro de 1964, extinguiu o falido SAM e criou a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor - FUNABEM. Esse órgão federal, vinculado ao Ministério da Justiça mas com autonomia administrativa e financeira, passou a ser o responsável pela formulação e implantação da Política Nacional de Bem-Estar do Menor - PNBEM.

Na realidade, face a evidência do fracasso do sistema de atenção ao “menor” e a complexa conjuntura brasileira, desde logo, os militares apresentaram a intenção de rompimento com a tradicional prática de controle e repressão. Introduziram como eixo central da PNBEM uma proposta assistencial voltada para o atendimento das necessidades básicas dos “menores” em extrema pobreza e de integração social do “menor” marginalizado. As práticas assistenciais foram postas numa perspectiva paternalista, voltadas para os “menores” em estado de necessidade biológica-psicológica-social e cultural, e para os “menores” sob tutela judicial, por terem sido qualificados como autores de infração penal.

Isso evidencia que o Estado autoritário elegeu como destinatários da Política Social, para a criança e o adolescente, parte do contingente da infância e da juventude brasileira. Mais exatamente, a parcela da população infanto-juvenil, considerada desassistida, composta tanto pelos “menores” carentes como pelos de conduta anti-social. Tendo por base a

perspectiva assistencial/integrativa, a PNBEM anunciou uma mudança de conteúdo e de método no atendimento dispensado à “menoridade”. De ameaça social o “menor” passou a ser visto como carente, e as usuais práticas punitivas cederam lugar às práticas assistenciais.

Coube à Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor - FUNABEM definir, normatizar e fiscalizar a operacionalização da PNBEM para o atendimento, em nível federal, dos “menores desassistidos”. Os objetivos da fundação foram definidos tendo em vista estudos e diagnósticos da problemática do menor; a articulação das entidades públicas e privadas para a composição do Sistema Nacional de Bem-Estar do Menor; a fiscalização dessas entidades; a prestação de assistência técnica aos estados e municípios para as políticas setoriais, assim como a capacitação de recursos humanos, e, outros<sup>5</sup>.

Em nível dos Estados, foram criados órgãos executores da PNBEM, as Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor - FEBEMs, que passaram a atuar a partir das deliberações emanadas do órgão federal. A autonomia das fundações estaduais restringiu-se a nível operacional, mediante forte relação de dependência normativa, técnica e orçamentária em relação à FUNABEM. Essa, manteve também as organizações não-governamentais de atendimento aos “menores” excluídas da arena decisória, mas vinculadas ao sistema nacional. Como mecanismo de articulação governamental / privado, prevaleceu o repasse de recursos através de convênios de assistência técnica e financeira. Assim, as entidades da sociedade civil ficaram atreladas à instância federal, em função da obtenção de verbas complementares, mas essencialmente necessárias para a sua sobrevivência. Como órgão central de caráter normativo, coube à FUNABEM a definição de programas e/ou projetos, a aplicação de recursos nos Estados e também a capacitação dos quadros profissionais das FEBEMs. Essa formação de

---

<sup>5</sup> VICENTE apud OLIVEIRA, Maria J. de. *Assistência Social: Do discurso do Estado à prática do Serviço Social*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1989, p. 98.

pessoal qualificado foi realizada nos marcos da perspectiva modernizadora com base técnico-científica, difundida amplamente pelo bloco dominante.

A partir desses elementos delineados, é possível identificar as três características típicas do padrão de gerenciamento da Política Nacional de Bem-Estar do Menor, que autorizam sua qualificação enquanto modelo autoritário: a centralização do processo decisório em nível político, técnico e financeiro na esfera federal; a verticalização hierárquica que dividiu rigidamente a competência da instância deliberativa - a FUNABEM, das instâncias executoras - FEBEMs; e o caráter tecnocrático que privilegiou o conhecimento altamente especializado em nível técnico-científico como a alternativa de condução racional do sistema, excluindo dos processos decisórios os corpos profissionais dos Estados e Municípios e a sociedade civil brasileira. Assim, estruturada numa perspectiva tecnocrática, centralizada e verticalizada de gestão, a FUNABEM percorreu longa e contraditória trajetória, na qual ocorreram processos de redefinição político-institucional consonantes com momentos específicos da conjuntura nacional. Nos marcos do direcionamento ideológico imprimido pelos grupos hegemônicos, as reformas realizadas expressaram a busca de novos meios de legitimação do órgão face a visível intensificação da questão do “menor”<sup>6</sup>.

Nos seus dez primeiros anos de existência, de 1964 a 1974, a FUNABEM foi consolidada política, técnica e financeiramente constituindo a base da Política Nacional de Bem-Estar do Menor. A estruturação organizacional da entidade deu-se a partir da incorporação do patrimônio do extinto SAM - instalações, equipamentos, materiais e recursos humanos -, e do estabelecimento de um novo formato político-institucional visando o

---

<sup>6</sup> Ver, a esse respeito, VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto - Propostas e Vicissitudes da Política de Atendimento à Infância e Adolescência do Brasil Contemporâneo, In PILLOTTI, Francisco, RIZZINI, Irene (org.). *A arte de governar crianças: A História das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: IIDN, Ed. Univ. Santa Úrsula, Amais, 1995, p. 299-346; TEIXEIRA, Sonia M. F. *Assistência na Previdência Social - Uma Política Marginal*. In: SPOSATTI, Aldaira, FALCÃO, Maria do C., TEIXEIRA, Sonia M. F. *Os direitos dos desassistidos sociais*. São Paulo: Cortez, 1989, p. 65-75.

rompimento com a herança do passado, inclusive, colocando como instância normativa superior um Conselho Nacional<sup>7</sup>.

Data também desse período a composição do corpo técnico-burocrático formado por profissionais graduados e especializados em diversos processos de capacitação, oferecidos, inclusive, pela própria entidade. Dessa forma, a FUNABEM preparou os quadros necessários para dar sustentação à perspectiva teórico-política do sistema governamental para a “menoridade”.

Esse processo, tendo como núcleo fundamental a perspectiva de integração social posta pela teoria da marginalidade, permitiu a construção, no interior do órgão, de um arcabouço conceitual e de um discurso padrão. Nesse, a questão do “menor” teve seu enquadramento como um problema de desvio ou desadaptação social, passível de enfrentamento através da utilização de procedimentos psico-pedagógicos de reintegração à sociedade. Através dos convênios de assistência técnica e financeira, a difusão desse ideário atingiu as FEBEMs, órgãos governamentais, entidades religiosas e laicas, o que possibilitou, junto com a ampliação dos internatos estatais, a interiorização, em todo o país, da proposta teórico-conceitual da PNBEM.

Quanto aos programas realizados pela FUNABEM para os “menores desassistidos” foram definidas duas linhas básicas de ação: a preventiva voltada para o atendimento ao carente; e a terapêutica destinada ao de conduta anti-social. Assim, na retórica oficial, os programas de prevenção e os terapêuticos deveriam promover a integração do “menor” privilegiando sua manutenção na família ou família substituta, na comunidade, e somente em casos extremos seria utilizado o recurso do internamento.

---

<sup>7</sup> Composto por representantes dos ministérios, de congregações religiosas, entidades da sociedade civil, pessoas de “notório saber” no campo da família e do menor. No dizer de Teixeira a criação do conselho e sua composição indicam a busca de legitimidade governamental junto as classes médias urbanas. TEIXEIRA, 1989, p. 69-70.

Entretanto, no campo operacional, evidenciaram-se as contradições entre o discurso e a prática da FUNABEM. Os programas terapêuticos foram ampliados e assentados em procedimentos padronizados<sup>8</sup>, com base em métodos e técnicas científicas para respaldar a transformação do modelo correcional-repressivo em novo modelo de cunho terapêutico e pedagógico”. Dentro dessa ótica, predominaram abordagens individualizadas de casos, realizadas por equipes interprofissionais para o estudo-diagnóstico e a indicação terapêutica. Essas terminologias, emprestadas do vocabulário médico, expressam bem a ênfase na identificação da “patologia social” e na indicação de medidas “curativas” que, em sua essência, significaram novos mecanismos de controle do menor.

Assim, foram construídas as bases técnico-científicas para o privilegiamento de práticas assistenciais-integrativas que, embora hegemônicas, não conseguiram suprimir por completo as antigas práticas correcionais-repressivas herdadas do SAM. Isso permitiu a convivência simultânea de modelos fundamentalmente diferentes de atendimento mas que convergiram reforçando a perspectiva de institucionalização do “menor” através do confinamento dos “desassistidos”.

Convém lembrar que, em nível do discurso oficial, o internamento do “menor” constituía-se num último recurso, entretanto, durante sua primeira década de existência, a FUNABEM, investiu maciçamente no sistema de internato. Essa reversão político-institucional foi determinada pelo endurecimento do autoritarismo que se fez presente na fase de consolidação e auge do regime militar. Nesse contexto, a questão da “menoridade” recebeu a atenção governamental pelo que representava em termos de ameaça à ordem social, sendo tratada, inclusive, como questão de segurança nacional. Disso resultou uma perspectiva

---

<sup>8</sup> Nesse processo teve papel crucial o Centro-Piloto de Quintino enquanto campo experimental de métodos e técnicas e de capacitação de recursos humanos. Ver a esse respeito, VOGEL, 1995, p. 308.

conservadora de reintegração do “menor” à sociedade, na qual encontrava-se embutida uma estratégia de repressão social da “menoridade” marginalizada.

Ocorre que, a partir de 1974, o Estado autoritário iniciou o processo de distensão e adotou um conjunto de medidas governamentais, inclusive, no campo da Política Social, para o enfrentamento da crise política e econômica vigente no país. Ainda nesse mesmo ano, a FUNABEM passou por mudanças político-institucionais perdendo autonomia e recursos próprios ao ser vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS e, em 1978, sendo integrada ao Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS.

Face a crescente visibilidade da problemática do “menor” e a escassez de recursos, a FUNABEM, promoveu uma mudança de enfoque. Ratificou como opção prioritária o trabalho na linha preventiva até então preterida, dando início a um novo ciclo institucional. Para tanto, passou a privilegiar a formação de pessoal qualificado para atuar na perspectiva de prevenção da marginalização do “menor”. Em 1975, foi elaborado o Plano de Integração do Menor e da Família à Comunidade - PLIMEC. A inovadora proposta, feita em convênio com o UNICEF, tinha como objetivo o atendimento do menor em seu local de origem para o desenvolvimento de ações preventivas junto a família e as comunidades carentes. Entretanto, o PLIMEC, reproduziu a prática padronizada e verticalizada vigente na FUNABEM e não trouxe os resultados quantitativos esperados. Não teve êxito nem significado diante do agravamento da questão do “menor”, que nos centros urbanos, manifestou-se através do fenômeno crescente de meninos e meninas de “rua”<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> No presente estudo compreende-se que os meninos de “rua” são meninos e meninas, crianças e adolescentes que ocupam as ruas como local de moradia e/ou como estratégia de sobrevivência, sem terem a proteção de adultos responsáveis. Ver a esse respeito, a tipologia elaborada por Lusk e Mason. LUSK, Mark W., MASON, Derek T. Meninos e Meninas “De Rua” no Rio de Janeiro: Um Estudo sobre sua Tipologia. In RIZZINI, Irene (org.). *A Criança no Brasil Hoje: Desafio para o Terceiro Milênio*. Rio de Janeiro: Un. Sta. Úrsula, 1993, p. 153-171.

Por outro lado, em 1976, a Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados - CPI do Menor, procedeu um diagnóstico da situação da menoridade no país. A divulgação desse trabalho tornou público o agravamento da problemática, evidenciou a incapacidade de enfrentamento da problemática pelo sistema existente e ainda propôs a atualização da defasada normativa jurídica - o Código de Menores de 1927<sup>10</sup>.

O processo de abertura política em ascenso no país no final dos anos 70, permitiu que a sociedade civil tivesse maior conhecimento do ciclo perverso a que estavam sujeitos os “menores” de conduta anti-social: “apreensão / triagem / rotulação / deportação e confinamento”<sup>11</sup>. Com isso foi sendo intensificada a pressão social por transformações no campo da “menoridade”. Nesse contexto, em 1979, foi aprovado, após intensos e polarizados debates no mundo jurídico, o novo Código de Menores<sup>12</sup> incorporando o viés assistencialista/integrativo que orientou o discurso da FUNABEM. Esse dispositivo jurídico-legal dispôs sobre a assistência, a proteção, a vigilância a “menores” definindo em seu artigo 2º a “situação irregular” como aquela na qual o “menor” encontra-se:

- I privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:
  - a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsáveis;
  - b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsáveis para provê-las;
- II vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelo pai ou responsável;
- III em perigo moral, devido a:

---

<sup>10</sup> Dentre os dados levantados destaca-se a existência de cerca de 25 milhões de menores carenciados e/ou abandonados no país e o fato de 1/3 da população infanto-juvenil encontrar-se em situação atual ou virtual de marginalização. VOGEL, 1995, p. 314.

<sup>11</sup> Costa, 1994, p. 129.

<sup>12</sup> BRASIL. Lei n. 6.697 de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. Ver RIZZINI, Irene. *Criança e Menores. Do Pátrio Poder ao Pátrio Dever*. In PILLOTTI, Francisco, RIZZINI, Irene (org.). *A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: II DN, USU, Amais, 1995, p. 157-158.

- a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;
- b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;
- IV privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;
- V com desvio de conduta, em virtude de grave estado de inadaptação familiar ou comunitária;
- VI autor de infração penal.

Em que pese o caráter tutelar e paternalista da tônica governamental, a “situação irregular” era entendida como condição de desvio à ordem social. Assim, tanto a prática de atendimento como a normativa jurídica tiveram como elemento de justificação, a necessidade de promover a integração do “menor”, considerado marginalizado, à família e à sociedade. O assistencialismo foi posto legalmente como estratégia de controle social e amplamente utilizado pelo regime militar para a manutenção da ordem social. A preocupação em evitar que os menores “delinquentes” colocassem em risco a ordem pública resultou em que a proposta de Política de Bem-Estar do Menor subsumisse na prioritária Política de Segurança Nacional aventada pelos governos autoritários.

Durante os anos 80, em meio à crise política e econômica, o fortalecimento da sociedade civil impulsionou o processo de democratização em curso no país. A abertura política favoreceu à FUNABEM a realização de um processo de auto-crítica de seu modelo de gestão que, no final da década, resultou no reconhecimento de que:

(...) seu desempenho fora caudatário de uma política marcada pela obsessão do *controle social*, pela *degradação das condições de vida*, pela *concentração de recursos e decisões*, por uma *visão fragmentada do social* e por um *controlismo dispendioso*. (...), tinha deixado de perseguir um efetivo e pleno desenvolvimento social, reduzido as alternativas de sobrevivência das camadas populares, esvaziando a dotação orçamentária das políticas sociais básicas, castrado o Município com base na Federação, aderido a um modelo compensatório, adotado

um planejamento dispersivo, estimulado investimentos redundantes, para finalmente, sobrepor a manutenção do aparato burocrático-administrativo aos seus fins (...)<sup>13</sup>

Em suma, no final dessa década, estava definitivamente selado o fracasso da FUNABEM e da alternativa tecnocrática imposta pelo regime militar para administrar a questão do “menor”. No grande aparato estatal, criado com um perfil aparentemente modernizante e humanizador, prevaleceu o viés conservador e autoritário inerente ao regime ditatorial, e a Política de Bem-Estar do Menor terminou reproduzindo, em novas bases, a perspectiva de controle e repressão herdada do passado.

Ocorre que, no contexto do processo de redemocratização do país, gestado na década anterior e fortalecido nos anos 80, a mobilização de forças sociais em torno da questão da criança promoveu uma grande transformação jurídico-legal na Política Social para a criança e o adolescente. Nesse processo, foi decisivo o protagonismo do movimento social, as ações coletivas realizadas e o novo ordenamento jurídico-social conquistado, questões que serão analisadas no tópico seguinte.

---

<sup>13</sup> FUNABEM, 1987b, apud VOGEL, 1995, p. 322 (grifos do autor).

### **3 - O mecanismo de enfrentamento da “velha” ordem - o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA**

A partir dos anos 80, uma ampla mobilização em defesa dos direitos da criança e do adolescente alcançou destaque no cenário brasileiro. Para tanto, segmentos da sociedade política e civil convergiram, tendo como horizonte o alcance de uma proteção jurídico-social destinada à infância e à juventude brasileira. Nascido e exponenciado no período de abertura política, esse processo teve sua origem determinada ainda por dois fatores fundamentais. O primeiro diz respeito à presença crescente dos meninos “de rua”, fenômeno emergente nos anos 70 e ampliado na “década perdida” tendo como pano de fundo a alta incidência da pobreza absoluta posta pela agudização das desigualdades sociais no país. O segundo fator, deriva da própria falência da Política Social estabelecida pelo regime militar sob o rótulo de modernizadora, mas com um viés essencialmente autoritário e tecnocrático e, da visibilidade social alcançada pelos novos caminhos abertos por entidades da sociedade civil através da realização de práticas alternativas para atendimento a meninos “de rua”.

Essas experiências atraíram a atenção de assessores progressistas da FUNABEM, da Secretaria de Ação Social do Ministério da Previdência e Assistência Social e técnicos do UNICEF que elaboraram o Projeto Alternativas de Atendimento a Meninos de Rua. A socialização do conjunto das práticas realizadas favoreceu a articulação social em torno de um novo tratamento à questão, conseguindo repercussão nacional quando da realização, em 1984, do I Seminário Latino-Americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua. E, ainda mais, forneceu a base de sustentação para a emergência do Movimento de Meninos e Meninas de Rua, inicialmente formado em níveis locais e ampliado

nacionalmente, em 1985, quando foi criada a Coordenação Nacional<sup>14</sup>. Em seguida, nesse mesmo ano, foi criada a Frente Nacional de Defesa de Direitos da Criança, constituída por representantes de administrações municipais progressistas. Em 1986, a realização, em Brasília, do I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua teve grande impacto no país dando um impulso fundamental na luta pelos direitos, introduzindo essa questão na pauta do debate nacional.

Por iniciativa do Ministério da Educação, em 1986, foi formada a Comissão Nacional Criança e Constituinte, com o objetivo de elaborar uma proposta do Poder Executivo para a nova Constituição. Composta por membros de diversos ministérios e representantes de organizações da sociedade civil voltadas para a criança e o adolescente, essa comissão, após amplo processo de debates, elaborou a Emenda Criança e Constituinte<sup>15</sup>. Diversas entidades da sociedade civil também começaram uma articulação tendo em vista assegurar, em termos constitucionais, a promoção e defesa dos direitos da infância e da juventude. Esse processo resultou, em junho de 1987, na elaboração da Emenda Popular Criança - Prioridade Nacional.

A ampla capacidade de articulação e mobilização social dessas duas iniciativas, contando com o apoio do UNICEF, conseguiu congregiar esforços e canalizá-los em duas campanhas nacionais, com grande repercussão, em torno da questão da infância e da juventude. Para tanto, foram promovidos eventos nacionais e, em vários Estados, encontros com crianças e adolescentes, trabalhos de sensibilização de parlamentares constituintes, e

---

<sup>14</sup> A formação do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - MNMMR significou a emergência, em 1995, da primeira rede brasileira organizada na perspectiva de defesa de direitos da criança e do adolescente.

<sup>15</sup> Pastoral do Menor da Confederação dos Bispos do Brasil; Sociedade Brasileira de Pediatria - SBP; Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi - FENASP; Serviço Nacional de Justiça e Não Violência; além do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua - MNMMR e da Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança - FNDC. Ver a esse respeito, COSTA, 1994, p. 136 e SANTOS, Benedito R. dos. A implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente. In PEREIRA JUNIOR, Almir; BEZERRA, Jaerson L.; HERINGER, Rosana. *Os impasses da Cidadania*. Rio de Janeiro: IBASE, 1992, p. 67.

ampla divulgação junto à opinião pública desenvolvida pelo Conselho Nacional de Propaganda - CNP e veiculada através da colaboração da iniciativa privada. Realizado em todo o país, esse processo resultou na criação, em março de 1988, do Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - Fórum DCA. Como principal articuladora e interlocutora da sociedade civil organizada, essa entidade passou a desempenhar papel fundamental na luta política estabelecida no processo constituinte.

Assim, com a participação decisiva da sociedade, as emendas Criança e Constituinte e Criança-Prioridade Nacional foram encaminhadas à Assembléia Constituinte. Seus conteúdos, introduzindo inclusive os princípios fundamentais da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, foram fundidos e incorporados no artigo 227 do texto da Constituição<sup>16</sup>. A partir da promulgação da Nova Carta Constitucional, em 05 de outubro de 1988, os segmentos da sociedade brasileira comprometidos com a questão da infância e da juventude, direcionaram seus esforços para a regulamentação, em forma de lei ordinária, dos dispositivos constitucionais acima referidos. Membros do Fórum DCA, juizes, promotores públicos, advogados, consultores do UNICEF formaram um Grupo de Redação com a finalidade de analisar e compatibilizar as primeiras propostas de anteprojeto de lei elaboradas por algumas entidades: Coordenação de Curadorias do Menor de São Paulo, Funabem e Fórum DCA. Concomitantemente, foi promovido um intenso debate nacional acerca do dispositivo jurídico, tendo em vista a participação da sociedade na elaboração do anteprojeto e na luta política para sua aprovação.

Nessa direção, contribuindo com subsídios e manifestações decisivas foram mobilizadas e articuladas forças sociais do mundo jurídico, das políticas públicas e do

---

<sup>16</sup> Esses princípios, aprovados pela Assembléia Geral das Nações Unidas, somente no ano seguinte, em 1989, fizeram parte da agenda de propostas porque o projeto da Convenção já tinha sido divulgado e debatido no Brasil.

movimento social: juizes<sup>17</sup>, promotores públicos, advogados, professores de direito; técnicos da FUNABEM e do Fórum Nacional de Dirigentes de Políticas Estaduais para a Criança e o Adolescente - FONACRIAD; Fórum DCA, MNMMR, Pastoral do Menor da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB, Sociedade Brasileira de Pediatria - SBP, Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, Associação dos Fabricantes de Brinquedos - Abrinq, Fundação Emilio Oldebrecht, Fóruns Estaduais de Pernambuco, Bahia, Rio Grande do Norte, Paraná e Pará, e outras organizações sociais. Pela primeira vez na história da legislação, para a criança e o adolescente do país as mudanças realizadas foram protagonizadas pelo conjunto de diferentes forças da sociedade, num processo marcado por uma atuação ímpar do movimento social. Dessa forma, foi conquistado um avanço jurídica e formalmente consignado na direção de um novo enfoque e um novo tratamento à infância e à juventude, quando, em 13 de junho de 1990, o Presidente da República sancionou o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, previamente aprovado pelo Congresso Nacional<sup>18</sup>.

Introduzindo a doutrina sócio-jurídica de proteção integral à infância e à juventude, o ECA, promoveu em nível legal / formal, uma transformação na histórica perspectiva de entendimento da criança e do adolescente, como portadores de carências, para o seu entendimento enquanto sujeitos de direitos. Constitui, portanto, um marco sem precedentes no tratamento que historicamente a sociedade brasileira dispensou à questão da criança e do adolescente. O Estatuto estabeleceu os direitos fundamentais da infância e da juventude, tendo como base de justificação o, já referido, artigo 227 da Constituição Brasileira, o dispositivo constitucional que incorporou os preceitos da Convenção Internacional dos Direitos da Criança da ONU:

---

<sup>17</sup> Santos assinala que a elaboração do Estatuto contou com o apoio de vários juizes, entretanto a Associação Brasileira de Juizes e Curadores de Menores não se manifestou oficialmente. SANTOS, 1992, p. 69.

<sup>18</sup> BRASIL CRIANÇA. URGENTE. A LEI N. 8.069. São Paulo: IBPS / Columbus, v. 3, 1990, 181 p.

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, crueldade e opressão.

A partir desse artigo constitucional o ECA regulamentou os novos direitos das crianças e adolescentes. Deu conteúdo e substância à doutrina de proteção integral, com base nos seguintes princípios: crianças e adolescentes são seres em desenvolvimento portadores de direitos especiais; são sujeitos de direitos e deveres universalmente reconhecidos; são prioridade absoluta da família, da sociedade e do Estado. Assim, ficou legalmente estabelecido um patamar universal de proteção social para crianças e adolescentes. Essa proteção integral constitui uma instância diferenciada no campo dos direitos sociais. Isso porque se destina a assegurar direitos a indivíduos que, para seu desenvolvimento, necessitam da proteção dos adultos, da sociedade e do Estado, em todos os aspectos: “- seja físico, espiritual, moral, social, etc. - que possam convergir para o estabelecimento de condições de vida digna, que garantam a satisfação de todas as suas necessidades”<sup>19</sup>.

Não é somente por introduzir a proteção integral que o Estatuto representa um “divisor de águas” no tratamento que a sociedade brasileira historicamente dispensou à questão da criança e do adolescente. A partir do ECA a Política Pública passou a ser elaborada coletivamente pelo Estado e a sociedade civil, em substituição à centralizada e autoritária Política Social historicamente existente como política governamental. Assim, foi estabelecido um novo reordenamento político institucional que implicou, segundo Costa<sup>20</sup>, na introdução

---

<sup>19</sup> PONTES JUNIOR, Felício. *Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 9.

<sup>20</sup> COSTA, 1994, p. 140-141.

de três tipos de inovações na Política de Promoção e Defesa dos Direitos: mudanças de conteúdo, de método e de gestão.

Esclarece o autor que, quanto ao conteúdo, o campo das políticas públicas foi reestruturado em: políticas sociais básicas, políticas assistenciais e programas de proteção especial. No que se refere às mudanças de método a ênfase recai na adoção de medidas sócio-educativas em substituição às práticas de caráter correccional-repressivo e na criação de instrumentos jurídicos de proteção. Em relação às mudanças de gestão, garante a descentralização político-administrativa e a participação popular na definição e controle das políticas de proteção, através da criação dos Conselhos de Direitos a nível Municipal, Estadual e Nacional (Art. 88, Cap. I - ECA).

Para introduzir e assegurar esse novo padrão de Política Social, o ECA estabeleceu grandes transformações no papel do Estado e da sociedade no gerenciamento, na execução e no financiamento do atendimento à infância e à juventude. Essas mudanças, tendo como horizonte o rompimento e o descarte da herança autoritária, foram estabelecidas juridico-formalmente num patamar democrático, com base em novas relações Estado e sociedade.

Esses elementos constitutivos da matriz do reordenamento político-institucional do ECA, bem como o conteúdo da anteriormente referida doutrina de proteção integral, informam a amplitude e a complexidade das mudanças estabelecidas, em relação ao tratamento historicamente dispensado pelo Estado brasileiro à problemática da criança e do adolescente. Essa, é uma questão portadora de relevância central para o entendimento de que o Estatuto é fruto de um determinado momento histórico, configurado em forma de lei e enquanto tal, contempla aspectos jurídico-legais. Permanece em aberto sua viabilização concreta numa realidade adversa, onde condições e perspectivas contrapostas estão presentes nas relações de diferentes forças sociais e políticas, e, na qual, prevalece o grande quantitativo da população infanto-juvenil em condição de pobreza e miserabilidade, excluída do acesso

aos produtos sociais e exposta a perversas formas de violência que vão desde o abandono até o extermínio. Disso resulta o enorme paradoxo entre a inovadora legislação e a sombria situação da criança e do adolescente, fenômeno que se põe e se amplia face a questão estrutural da desigualdade social no Brasil, pois, nos anos 90, o país apresenta 15 milhões de indigentes infanto-juvenis, dado que se reveste de maior gravidade ainda porque corresponde à quase metade da população indigente do Brasil<sup>21</sup>.

Além disso, o processo de implantação do ECA depara-se com determinações introduzidas na realidade por novos e divergentes dispositivos governamentais pois, em 1995, a Medida Provisória nº 813 de 01 de janeiro de 1995, extinguiu, dentre outros, o Ministério da Previdência e Assistência Social e a FCBIA e alocou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA no Ministério da Justiça. Dessa forma, foi promovida uma redução do aparato governamental destinado à infância e à juventude e um deslocamento político-institucional para a instância jurídica em detrimento da instância social, fato que suscita preocupações quando se tem presente a cultura jurisdicional que marcou a emergência e a trajetória da Política Social para a infância no país.

No presente momento, aspectos contraditórios do Estatuto vem sendo analisados na literatura recente: o fato dele supor um Estado de Bem-Estar inexistente no país; o equívoco de uma visão assistencialista da Política de Assistência Social; a preocupação maior com a proteção de adolescentes autores de infrações penais do que com crianças em situação de risco social; indagações quanto a articulação de políticas e serviços de diferentes ordens; e, ainda, questionamentos quanto a participação social como suporte do Estado<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> IPEA apud DRAIBE, Sonia. Por um reforço da proteção à família: contribuição à reforma dos programas de assistência social no Brasil. In: KALOUSTIAN, Silvio M. *Família Brasileira - a base de tudo*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 1994, p. 118.

<sup>22</sup> Ver respectivamente OSTERNE, 1993, p. 21; SPOSATTI, 1994, p. 106; ADORNO, 1993, p. 110-111; DEMO, 1990, p. 7.

Dentre as controvérsias existentes, este estudo volta-se para as transformações introduzidas pelo ECA no gerenciamento, execução e financiamento da Política de Atendimento à criança e ao adolescente. Essas mudanças, tendo como horizonte o rompimento e o descarte da herança autoritária, pautam-se em novas relações Estado e sociedade colocadas num patamar democrático, via descentralização do Estado e a participação social.

Em torno dessa questão este trabalho debruça-se no tópico seguinte, tendo em vista a compreensão dos princípios e elementos constitutivos que balisam o reordenamento político-institucional promovido pelo ECA.

#### 4 - O contraponto à tradição autoritária - o reordenamento político-institucional do ECA

No processo histórico que culminou com a promulgação do ECA, como visto anteriormente neste estudo, sobressai o protagonismo da sociedade civil organizada na luta pelo rompimento com o tratamento autoritário dispensado pelo Estado brasileiro à criança e ao adolescente. No texto estatutário, estão claramente evidenciados dispositivos que buscam novas e democráticas relações Estado e sociedade. Esses elementos, articulados e interpenetrando-se, indicam que a alternativa progressista democrática assegurou a direção e imprimiu suas marcas no reordenamento político-institucional da Política de Atendimento.

Com raízes na crítica ao modelo de gestão da Política Nacional de Bem-Estar do Menor e, aproximando-se da perspectiva tocquevilliana que articula a democratização do Estado à ação política da sociedade, as transformações introduzidas pelo Estatuto informam a inserção da população no espaço público como forma de publicização do Estado. Em oposição ao caráter centralizado, tecnocrático e desarticulado do sistema de atenção ao “menor”, dispensado pela ditadura, o texto estatutário elegeu a descentralização, a participação da sociedade e a articulação interinstitucional como elementos característicos do novo padrão de gerenciamento da Política Pública.

Para tanto, o ECA incorporou as diretrizes de descentralização político-administrativa e participação social definidas pelo artigo 204 da Constituição Brasileira que normatiza as ações do Estado no âmbito da Assistência Social<sup>23</sup>. Quanto à Política de

---

<sup>23</sup> “As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.”

Atendimento dos direitos das crianças e dos adolescentes definiu que essa “far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (Art. 86 - Cap. I - ECA). Em contraposição ao tradicional sistema de atenção à infância, historicamente caracterizado por práticas públicas e privadas isoladas, fragmentadas, sobrepostas e, sobretudo, marcadas pelas propostas verticalizadas da FUNABEM, foi estabelecida a formação de uma rede de entidades da esfera governamental e não-governamental, tendo em vista a horizontalização da oferta de serviços e programas relacionados à atenção integral para a criança e o adolescente.

Dessa forma, no momento em que a Política Social deixou de ser centralizada na instância federal do governo, ocorreu uma redefinição das responsabilidades do Estado e da sociedade. Foi firmada uma parceria que, em meio a ambigüidades e contradições, reduziu o papel do governo ao mesmo tempo em que ampliou o papel das organizações não-governamentais. Embora essas entidades sejam de caráter público, nascem no âmbito do privado a partir de diversas motivações que podem ser religiosas, filantrópicas, assistenciais, político-partidárias. Conforme sua natureza, desenvolvem atividades com certas especificidades: visam à cobertura de demandas não atendidas pelo Estado, voltam-se para a qualificação de quadros, para o fortalecimento de lutas pelos direitos sociais e/ou estabelecem parcerias com o Estado em propostas delimitadas em nível espacial e/ou temporal. Por outro lado, a grande maioria preocupa-se, principalmente, com o fortalecimento da própria entidade face os objetivos propostos e as dificuldades que encontram para a sua sobrevivência. No entanto, como o fim último da rede de atendimento é a cobertura da proteção integral à criança e ao adolescente, as entidades não-governamentais, assim como as governamentais, devem estar sintonizadas e inscrever suas propostas de acordo com as linhas de ação da Política de Atendimento estabelecidas pelo artigo 87, do ECA.

- I - políticas sociais básicas;
- II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;
- III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;
- V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Para a operacionalização da Política de Atendimento dos Direitos foram introduzidas grandes rupturas em relação às velhas práticas autoritárias. Nessa direção, o Estatuto estabeleceu, em seu artigo 88, diretrizes fundamentais para conduzirem a edificação de uma inovadora e complexa matriz político-institucional.

- I - municipalização do atendimento;
- II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária, segundo leis federal, estaduais e municipais;
- III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;
- IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;
- V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescentes a quem se atribua autoria de ato infracional;
- VI - mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

A análise dessas diretrizes permite a visualização da reversão processada em relação ao modelo verticalizado e autoritário de gestão da política social historicamente

existente no país e intensificado durante o regime militar. Em seu conjunto, as mudanças estabelecidas assentaram-se em três mecanismos fundamentais colocados a partir dos anteriormente referidos preceitos constitucionais de descentralização político-administrativa e participação social: a municipalização do atendimento, a criação dos Conselhos de Direitos e dos fundos públicos para a criança e o adolescente<sup>24</sup>.

Dessa forma, o reordenamento político-institucional recorreu e pautou-se na descentralização como um instrumento para promover a redistribuição de poder do nível central do governo para o nível periférico e do interior do Estado para a sociedade civil. Mais exatamente, utilizou a descentralização do tipo territorial nos termos postos por Borja, e já referidos neste trabalho, pois transferiu o poder decisório da esfera federal para a esfera municipal, inaugurando novos espaços institucionalizados, os Conselhos de Direitos, como organismos descentralizados responsáveis pela gestão da Política de Atendimento dos Direitos. Assim sendo, também promoveu a descentralização do tipo funcional, uma vez que transferiu funções e responsabilidades, até então de alçada da administração pública central, para esses novos órgãos colegiados com atuação setorializada e competência reconhecida em nível local.

A municipalização assegurou jurídico-formalmente a autonomia do Conselho Municipal de Direitos para conversão das necessidades e/ou prioridades locais em políticas de atendimento voltadas para as particularidades das demandas sociais manifestas no âmbito de competência do município. A relação entre os conselhos de diferentes níveis de governo passou a ser caracterizada não mais pela subalternidade hierárquica verticalizada, mas sim pela articulação das diferentes instâncias, de modo que os Conselhos Municipais deverão

---

<sup>24</sup> Cabe lembrar que a operacionalização da doutrina de Proteção Integral foi estruturada no tripé: Conselhos de Direitos, Fundos Públicos, e Conselhos Tutelares. Como esse estudo volta-se para a análise da Política de Atendimento, foge ao escopo do presente trabalho uma abordagem sobre os Conselhos Tutelares, na qualidade de instâncias executivas responsáveis pela garantia de direitos individuais.

atuar em função da regência de suas realidades específicas, em termos dos processos de formulação e controle da Política de Atendimento, embora permaneçam articulados à instância estadual e federal.

Isso significa que a municipalização foi colocada para dar, em moldes toquevillianos, corpo à proposta democrática de descentralização político-administrativa, tendo em vista o fortalecimento do poder local e o rompimento com a tradicional concentração de poder na esfera federal do governo. Além disso, esse processo objetiva ainda a formação, através dos Conselhos de Direitos, da anteriormente referida rede local de atendimento à criança e ao adolescente para o oferecimento da cobertura institucional exigida pela doutrina de proteção integral.

Através da criação, nos três níveis de governo, do fundo público vinculado aos Conselhos de Direitos, o ECA possibilitou à esfera municipal acesso a recursos para serem aplicados, com autonomia, em ações voltadas para o atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Segundo Sêda, esse é um fundo específico, para ser necessariamente aplicado no âmbito da Política de Atendimento aos direitos, uma vez que não se destina à cobertura de políticas sociais básicas e nem das políticas de assistência social. Essas, deverão ser garantidas por verbas orçamentárias próprias aplicadas em atendimento ao parágrafo único do art. 4º do ECA, que assegura à criança e ao adolescente a “destinação privilegiada de recursos públicos”<sup>25</sup>.

Na composição do fundo público devem entrar recursos financeiros repassados por receitas públicas - do orçamento municipal, e de transferências de verbas federais e estaduais -, e, ainda recursos obtidos junto a pessoas físicas e/ou jurídicas da esfera privada - doações subsidiadas por deduções no imposto de renda e de organismos internacionais.

---

<sup>25</sup> SÊDA, Edson. Da Política de Atendimento. In: COSTA, Antonio C. G. (org.). *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 254.

Assim, além de gerir esses fundos, cabe aos Conselhos de Direitos uma tarefa de grande envergadura: o estabelecimento de mecanismos para obtenção de verbas para o financiamento das políticas de defesa dos direitos.

Nesse aspecto, verifica-se que o avanço político referente ao acesso da sociedade civil à instância decisória da Política Pública fez-se acompanhar da redução do papel governamental no financiamento direto na área de defesa dos direitos, passando esse a depender do interesse e/ou iniciativa da esfera privada. Dessa forma, o processo de publicização da instância política ocorreu “pari-passo” a uma redução da destinação do gasto público acompanhada, ainda, da transferência de responsabilidade para a esfera não-governamental. Procedimento esse, mais sintonizado com a proposta neoliberal de equacionamento do gasto social do que com a proposta democrática.

Por fim, dentre os mecanismos colocados pelo ECA tem destaque os Conselhos de Direitos, na qualidade de novos espaços institucionais responsáveis pela Política de Atendimento. São esses novos órgãos públicos que, jogando papel decisivo no reordenamento político-institucional, ocupam o núcleo do processo de descentralização da Política Social para a criança e o adolescente.

A compreensão desse complexo organismo posto como instância democrática exige, inicialmente, uma abordagem sobre sua configuração no campo jurídico-legal e sobre seu significado no conjunto das instituições político-sociais vigentes na sociedade. Na qualidade de novas instâncias de poder que se fundam na legitimidade da lei, em termos weberianos, eles constituem um tipo de dominação legal. Apesar de não corresponderem à forma “pura” de dominação legítima de caráter racional, apresentam componentes que

permitem essa categorização uma vez que tem legitimidade de “ordem institucional objetiva e legalmente estatuída”<sup>26</sup>.

Nessa perspectiva, os Conselhos de Direitos são portadores de legitimidade de caráter racional com base no ordenamento jurídico e em categorias fundamentais de dominação racional. Isso lhes confere poder de autoridade institucional, mediante: exercício contínuo e vinculado a regras de funções oficiais; competência estabelecida num âmbito limitado, com atribuições de poderes de mando e inclusive com prerrogativas de meios coercitivos<sup>27</sup>.

Assim, no espaço delimitado pela rede de entidades sócio-jurídicas de atendimento à criança e ao adolescente, os Conselhos de Direitos são os organismos detentores de autoridade institucional estabelecida a partir de ordenação do direito. Essa natureza jurídica dos conselhos lhes confere um lugar específico na esfera do Estado, como afirma Pontes Júnior: “(...) a missão institucional do Conselho de Direitos se apresenta como *função de governo* - mais precisamente como atribuição política e de decisão - e *função administrativa*, ambas ramificações da *função executiva* (Poder Executivo)”<sup>28</sup>. Desse modo, apesar de substancialmente diverso dos demais órgãos governamentais, o Conselho de Direitos, pelo caráter de suas funções, situa-se no campo do Poder Público. Mais exatamente, ocupa um espaço específico na esfera do Poder Executivo, constituindo no dizer de Pontes Júnior, um instituto que pode ser definido a partir de diferentes ângulos:

---

<sup>26</sup> Em que pese a ausência de alguns componentes integrantes do modelo de dominação típico-ideal weberiano, como o aparato burocrático-hierárquico e a ênfase no conhecimento especializado neutro, isso não impede que sejam categorizados como um tipo de dominação legítima racional, uma vez que “(...) o fato de que nenhum dos três tipos ideais [de dominação racional, tradicional e carismático], (...) costuma existir historicamente em forma realmente ‘pura’, não deve impedir em ocasião alguma a fixação do conceito na forma mais pura possível”. WEBER, 1994, p. 141.

<sup>27</sup> *ibid.*, p. 142.

<sup>28</sup> PONTES JUNIOR. 1993, p. 25 (grifos do autor).

- do ponto de vista de seus elementos característicos define-se o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente como órgão colegiado, integrante do Poder Público nos seus três níveis, de caráter deliberativo, composto paritariamente por membros do governo e da sociedade civil, com as finalidades de elaboração e controle na execução das políticas para o atendimento dos direitos infanto-juvenis;
- do ponto de vista dos direitos infanto-juvenis, trata-se de uma das respostas encontradas para assegurar, em última análise, a proteção integral à crianças e adolescentes no Brasil;
- do ponto de vista participativo, é o instituto jurídico-político realizador de uma modalidade do direito de participação política que exerce efetivo controle sobre os atos governamentais na órbita das políticas para a infanto-adolescência.<sup>29</sup>

Esses distintos e vinculados prismas de análise tem o mérito de evidenciar, em seu conjunto, a extensa e complexa dimensão atribuída pela perspectiva de democratização da sociedade ao Conselho de Direitos. Por outro lado, vem confirmar seu papel de ponta no processo de descentralização que, com inspiração Tocquevilliana, visualiza a inserção da sociedade no Estado como forma de democratização da sociedade. Diante disso, considera-se pertinente e necessária a apreensão dos elementos constitutivos que dão o conteúdo e a forma da matriz político-institucional do Conselho de Direitos e permitem conhecer as particularidades desse novo organismo colocado como um espaço por excelência para uma sociabilidade fundada na solidariedade de classe.

Inicialmente, esses novos órgãos públicos, foram colocados pelas forças progressistas como locus privilegiado para a participação da população na instância decisória e o avanço do processo democrático. Em oposição ao discurso e à prática tecnocrática que marcou a atuação da FUNABEM, sua composição foi inspirada em critérios eminentemente políticos - a paridade e a representatividade, tendo em vista uma forma de co-gestão, ou, no

---

<sup>29</sup> *ibid*, p. 14-15.

dizer de De La Mora, “gestão compartilhada”<sup>30</sup> entre o Estado e a sociedade na direção e controle da Política de Atendimento dos Direitos.

De fato, os conselhos são entidades colegiadas que, com competência jurídico-legal para responder pela Política Pública, privilegiam a tomada coletiva de decisões utilizando o recurso da paridade para prover a distribuição de poder numa instância composta por representantes de duas forças distintas: o governo e a sociedade. Para tanto, preceitos constitutivos da co-gestão são materializados em dispositivos legais visando a assegurar essa redistribuição de poder, através do estabelecimento do número de conselheiros - titulares e suplentes -, de maneira a garantir a mesma quantidade de representantes do Estado e das organizações não-governamentais. Embora a paridade seja posta como um mecanismo para garantir a igualdade de representação dos segmentos que compõem o Conselho de Direitos, ela tem limites bem precisos. Assegura uma equidade garantida apenas formalmente, em termos quantitativos, pois permanecem em aberto as relações de dominação numa arena de conflitos advindos de interesses divergentes entre distintas forças sociais. Ao estabelecimento de uma parceria Estado e sociedade, contrapõe-se ainda a existência historicamente determinada de um Poder Executivo forte e, de uma sociedade civil com precárias vivências participativas, em sua maioria circunscritas em nível reivindicatório e contestatório, e que agora devem ser apresentadas em um patamar propositivo. Por outro lado, a formação de pares não se esgota na polaridade governo x sociedade. Em princípio, deveria implicar em uma correspondência entre instituições governamentais e não-governamentais que se dedicam a mesma área de atenção à criança e ao adolescente, face o complexo e diversificado campo da Política de Atendimento dos Direitos.

---

<sup>30</sup> DE LA MORA, *Fundamentos e Estratégias para a Formulação e Controle das Políticas Públicas*. Recife: PMR, 1993, p. 3.

Em conexas articulação com a paridade, é a representatividade que confere a cada componente do conselho um poder democraticamente instituído, pois cada conselheiro tem autoridade delegada por seus representados. No entanto, critérios distintos são utilizados para a composição do órgão colegiado. Os representantes governamentais são indicados pela chefia do Poder Executivo, de maneira que sua legitimidade é ancorada na legitimidade democrática do próprio Prefeito e, seu desempenho permanece vinculado a uma relação hierárquica no âmbito governamental. Os representantes não-governamentais são eleitos por seus pares, em processos democráticos, mas sua representatividade não se esgota no processo eleitoral, tornando-se necessária a manutenção de uma relação orgânica entre representante e representados para a alimentação do processo coletivo de tomada de decisões. Se a representatividade implica na capacidade efetiva de cada representante expressar e lutar pelos interesses e/ou aspirações da categoria que representa, sobressai a importância da universalidade da representação no conselho das diferentes e/ou divergentes entidades que, no âmbito do poder local, atuam direta ou indiretamente com a criança e o adolescente.

Enquanto novos espaços públicos, paritários e representativos do poder local, os Conselhos Municipais de Direitos têm, nos limites da lei, autonomia para a elaboração e controle da Política de Atendimento dos Direitos. Esse poder de reger sua conduta sem subordinação a outras instâncias ou mesmo sem interferências, historicamente negado aos municípios, confere ao órgão colegiado, a liberdade decisória no âmbito de sua competência.

De La Mora<sup>31</sup>, na análise realizada sobre os Conselhos Municipais de Direitos, afirma que a principal atribuição conferida por lei a estes órgãos refere-se à definição e controle das Políticas Públicas. Todavia, destaca também, que a competência dos Conselhos de Direitos varia nos diferentes tipos de Política de Atendimento estabelecidos pelo ECA.

---

<sup>31</sup> *ibid.*, p. 2-3.

Nesse sentido, o autor esclarece que na área das Políticas Sociais Básicas, compete aos conselhos a análise e o pronunciamento sobre a adequação dos planos das diversas secretarias do governo com o Plano Municipal de Promoção e Defesa dos Direitos. No campo das Políticas de Assistência Social, cabe ao órgão uma interação com as entidades responsáveis pela definição de prioridades, podendo inclusive deliberar pela complementação financeira através de recursos do fundo municipal. É no campo das Políticas de Defesa dos Direitos que o conselho tem competência para definir a política, as diretrizes, estabelecer metas e prioridades e financiar as ações com recursos do fundo municipal.

Dessa forma, as atribuições dos Conselhos de Direitos implicam sobretudo, em uma redefinição das relações de poder historicamente instituídas no Estado. O Poder Legislativo deixa de ter o monopólio da representação social na área da criança e do adolescente e o Poder Executivo sofre uma perda substancial de sua tradicional hegemonia decisória. Em função do fato de o Estatuto da Criança e do Adolescente ser uma “lei transversal que atravessa todas as políticas sociais públicas”<sup>32</sup>, cabe ao Conselho de Direitos a análise e o pronunciamento sobre a adequação dos planos das diversas secretarias do governo. Inclusive, é de sua competência “... propor modificações nas estruturas oficiais, visando um melhor equacionamento dos programas”(...) [e] influir na elaboração dos orçamentos, no que se refere às dotações destinadas à execução das políticas básicas”<sup>33</sup>.

A esses conteúdos que ratificam a natureza decisória dos conselhos no novo padrão político-institucional de gestão da Política Pública, deve ser acrescido que cabe a esses órgãos, para a formação da rede de atendimento, proceder o registro de entidades e a inscrição de programas governamentais e não-governamentais que assegurem a proteção integral.

---

<sup>32</sup> CENTRO BRASILEIRO PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA. *Trabalhando Conselhos de Direitos*. São Paulo: IEE / PUC, n. 4, abril 1993, p. 21 (Cadernos de Ação).

<sup>33</sup> *Ibid*, p. 23.

Assim sendo, os Conselhos Municipais de Direitos, estabelecem relações de controle com todas as organizações do governo e da sociedade que, dentro do âmbito local, atuam com a criança e o adolescente. Passam a monitorar o desempenho da rede de atendimento dos direitos, bem como devem identificar em nível local, a relação entre a demanda existente e a oferta de serviços, proceder o encaminhamento de políticas de proteção, e manter articulação com todas as entidades sócio-jurídicas que atuam na área da criança e do adolescente: Ministério Público, Poder Judiciário, Poder Legislativo, organizações não-governamentais, agências nacionais e internacionais e outros.

Afastando-se das condições e tendências de um padrão organizacional autoritário e tecnocrático, o formato político-institucional do conselho, deriva de uma estrutura que se afasta do formalismo do modelo clássico de organização burocrática weberiano. Em contraposição às relações de autoridade, à concentração da informação e do poder decisório na cúpula hierárquica, à rígida divisão de trabalho em nível horizontal e vertical e ao recrutamento de quadros com saber profissional especializado e com remuneração estratificada, a proposta político-institucional do órgão privilegia uma distribuição horizontal de poder, com base no “princípio de colegialidade”<sup>34</sup>.

A partir de determinações legais, como já foi mencionado, a configuração do Conselho de Direitos caracteriza-se principalmente por uma composição pautada na paridade Estado e sociedade civil e estabelecida a partir de critérios de representatividade. No entanto, implica ainda no exercício de um mandato por tempo determinado, na dedicação dos seus membros às atividades do órgão em caráter parcial, pois eles permanecem desempenhando suas atividades profissionais ou funcionais regulares, na ausência de remuneração dos

---

<sup>34</sup> Para Weber, o conceito de colegiado moderno põe-se no sentido de “formação colegial da vontade: constituição legítima de um mandato somente pela cooperação de várias pessoas, segundo o princípio de unanimidade ou segundo o princípio majoritário...” WEBER, 1994, p. 184.

conselheiros, uma vez que desempenham função considerada, por força de lei, “de interesse público relevante” (art. 89-II - ECA).

Em sua sistemática de funcionamento, prevalece a realização de reuniões ordinárias e extraordinárias marcadas por procedimentos deliberativos de cunho democrático e que se referem à eleição da diretoria, ao quorum mínimo para instalação dos trabalhos, ao direito de voz e voto, aos procedimentos de votação das matérias, à forma documental das deliberações, e outros aspectos. Para viabilizar o exercício de uma prática coletiva e, em contraposição às relações hierárquicas, os componentes do órgão colegiado desempenham atividades específicas a medida em que passam a fazer parte de grupos de trabalho ou de comissões. Como os membros dos conselhos são escolhidos pelo critério político de representatividade, isso não necessariamente significa o domínio ou incorporação da perspectiva dos direitos das crianças e dos adolescentes e nem do caráter democrático do reordenamento político-institucional do ECA. Comparece aqui uma decisiva necessidade de acesso às informações e de capacitação dos conselheiros, em especial, em torno da Doutrina de Proteção Integral e da Política de Atendimento dos Direitos.

Quanto a estrutura física para as atividades do órgão colegiado a legislação não prevê a criação de instalações específicas. Assim, o Conselho poderá funcionar, a critério de cada Estado e Município, em prédios próprios ou cedidos por organizações governamentais ou não-governamentais. De forma similar coloca-se a questão do apoio técnico e administrativo, cuja existência depende, principalmente, da liberação de funcionários do setor público. No que se refere aos recursos para a manutenção do Conselho, esses advêm da alocação de verbas do orçamento público, permanecendo o Fundo Público destinado ao financiamento das Políticas de Prevenção e Promoção da Defesa de Direitos.

Se esses elementos informam os traços essenciais da estrutura e organização interna do Conselho de Direitos, também apontam para as condições novas e difusas que estão

postas para sua sistemática e dinâmica de funcionamento. Isso reflete direta e intensamente na própria capacidade política e operacional do novo órgão público para o desempenho das complexas atribuições e responsabilidades consignadas jurídico-legalmente pelo reordenamento político-institucional do ECA.

Em meio as tensões e rupturas impulsionadas pela proposta de descentralização da Política Social como alternativa democrática e, tendo-se presente as ambigüidades e contradições da moldura político-institucional do Conselho de Direitos, este estudo se propõe, no próximo capítulo, a problematizar a efetividade desse organismo colegiado, enquanto locus privilegiado de gestão democrática da Política de Atendimento dos Direitos na realidade específica de Maceió.

## CAPÍTULO IV

### **A descentralização da Política Social para crianças e adolescentes em Maceió**

#### **1 - A implantação e o percurso da proposta de gestão democrática: o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos**

##### **1.1 - A criação do órgão gestor**

Em atendimento ao que dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente e, de acordo com os dispositivos constitucionais que asseguraram autonomia política-administrativa aos municípios brasileiros, a Lei 4014 de 23 de janeiro de 1991 da Prefeitura Municipal de Maceió<sup>1</sup>, dispôs sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, criando o Conselho Municipal dos Direitos, os Conselhos Tutelares e o Fundo Público.

Essa lei constitui o marco do reordenamento político-institucional do atendimento à infância e à juventude em Maceió. Sua promulgação foi resultado da convergência de esforços de diversas forças sociais mobilizadas em torno da implantação do ECA no município. Para tanto, segmentos da sociedade local, comprometidos com a questão da criança, haviam se articulado desde o ano anterior no Fórum Permanente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - Fórum DCA / AL para elaboração do anteprojeto de lei e para o acompanhamento dos trâmites necessários para sua aprovação pelo Poder Legislativo e sanção pelo Poder Executivo.

---

<sup>1</sup> MACEIÓ. Lei 4.014, de 23 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Diário Oficial do Estado de Alagoas*. Maceió, p. 24, 24 jan. 1991.

O protagonismo da sociedade civil nesse processo tem raízes no movimento de articulação de componentes de entidades governamentais e não-governamentais impulsionado em Alagoas, no final dos anos 80, em sintonia com a mobilização, em nível nacional, na direção dos direitos sociais de crianças e adolescentes. Data desse período a realização de atividades que foram decisivas para os avanços alcançados, dentre os quais merecem relevo: a participação de representantes de entidades ligadas à infância e à juventude em eventos locais, regionais e nacionais promovidos pela FEBEM e pelo UNICEF; a divulgação de estudos realizados pelo Núcleo Temático da Criança e do Adolescente da Universidade Federal de Alagoas - NTCA / UFAL demonstrando a fragmentação do tratamento governamental e não-governamental dispensado à criança e ao adolescente e, trazendo à tona dados empíricos da extensão e da particularidade do fenômeno meninos e meninas de/nas ruas na realidade específica de Maceió<sup>2</sup>, a iniciativa por parte do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua de Alagoas - MNMMR / AL de mobilizar um grupo de trabalho inter-institucional para a criação do Comitê contra a Violência - Comitê de Defesa da Criança e do Adolescente.

Contando com o apoio do NTCA / UFAL, essa proposta foi redimensionada e ampliada resultando, em junho de 1990, na criação do já referido Fórum DCA / AL. Representantes de organizações governamentais e não-governamentais passaram a compor a entidade realizando estudos e debates tendo como horizonte, inicialmente, a criação do Conselho de Defesa dos Direitos do Estado de Alagoas<sup>3</sup>. Para tanto, foram realizadas reuniões

---

<sup>2</sup> UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. Núcleo Temático da Criança e do Adolescente. *Quadro Demonstrativo de Dados Relativos a Instituições Públicas e Entidades Particulares que trabalham com a Questão do Menor*. Maceió, 1988 (mimeo); e, UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. Núcleo Temático da Criança e do Adolescente. *Relatório da Pesquisa de Caracterização da Criança e do Adolescente em Maceió*. Maceió, 1989 (mimeo).

<sup>3</sup> Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - AL; Núcleo Temático da Criança e do Adolescente da Universidade Federal de Alagoas; Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor - FEBEM; Fundação Estadual de Desenvolvimento Comunitário - FUNDEC; Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência - FCBIA; Organização Mundial de Ensino Pré-Escolar - OMEP; Pastoral da Criança; Centro de Apoio à Criança e ao Adolescente da Vila Brejal; Centro Espírita o Consolador, e, outros. UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. Núcleo Temático da Criança e do Adolescente. *Livro de Atas*, 1990, p. 31-89.

sistemáticas tendo em vista a análise da legislação federal específica e da documentação regional e nacional disponível sobre os Conselhos de Direitos; para reflexões com representantes de instituições sobre suas práticas de trabalho; estudos acerca dos dados da Pesquisa de Caracterização da Criança e do Adolescente em Maceió do NTCA / UFAL; e encontros com meninos e meninas de rua para serem debatidas suas necessidades e reivindicações.

No decorrer do desenvolvimento de suas atividades, o Fórum DCA / AL contou com consultoria do UNICEF e com subsídios encaminhados pelo NTCA / UFAL em forma de propostas elaboradas em seminários promovidos junto com a Curadoria da Infância e da Juventude. Recebeu ainda assessoria de outras entidades não-governamentais com compromisso e experiência no campo da defesa de direitos: a Associação Brasileira de Mulheres de Carreira Jurídica - ABMCJ / AL; e o Conselho Estadual dos Direitos da Mulher - CEDIM / AL.

Com base nos resultados do processo vivenciado e, tendo como referência o modelo de lei do jurista Edson Sêda, o anteprojeto foi elaborado no período de junho a setembro de 1990<sup>4</sup>. Após o início da tramitação da proposta de dispositivo legal junto à instância legislativa estadual, o Fórum canalizou esforços, a partir de outubro do mesmo ano, para a criação do Conselho de Defesa dos Direitos do Município de Maceió.

A experiência acumulada pelos membros do Fórum DCA / AL favoreceu a agilização do processo de elaboração do anteprojeto municipal. Por outro lado, a atuação, na parte final do trabalho, de forças político-partidárias comprometidas com a questão, bem como o estabelecimento de mecanismos de articulação com o Poder Legislativo e o Poder

---

<sup>4</sup> SÊDA, Edson. Anteprojeto de Lei Municipal. *Brasil. Criança Urgente. A Lei 8069/90*. São Paulo: IBPS / Columbus, 1990, p. 62-67.

Executivo do município, aceleraram os trâmites do texto legal, aprovado pela Câmara dos Vereadores em dezembro de 1990<sup>5</sup> e promulgado em forma de lei no início de 1991.

Assim sendo, a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Maceió emergiu por iniciativa da sociedade organizada e, encontrando uma correlação de forças favoráveis, foi efetuada em um período de tempo breve em relação à normativa federal, mais exatamente sete meses após a vigência do texto estatutário<sup>6</sup>. Em 11 de março de 1991, sob a direção do Fórum DCA / AL, ocorreu a eleição dos representantes das organizações não-governamentais para a composição do Conselho de Direitos. No dia 02 de abril do mesmo ano, quando da indicação dos conselheiros governamentais pelo Prefeito, foi realizada reunião para eleição da presidência do órgão. Em 02 de maio de 1991 o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Maceió - CMDCAM - tomou posse e, na semana seguinte, em 11 de maio de 1991, foram instalados os trabalhos do órgão colegiado.

## **1.2 - O formato jurídico-normativo do CMDCAM**

A descentralização da Política Social para a infância e a juventude, foi inaugurada em Maceió quando da criação, pela Lei 4014/91, do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Maceió - CMDCAM. Na qualidade de “órgão deliberativo e controlador das ações em todos os níveis”, esse novo organismo público foi constituído, conforme o artigo 9º da referida lei, com autoridade legalmente consignada para assegurar a

---

<sup>5</sup> O anteprojeto foi aprovado quase em sua íntegra, com exceção do veto à remuneração dos conselheiros tutelares.

<sup>6</sup> O mesmo não ocorreu com o anteprojeto de lei estadual. Concluído em 20 de setembro e encaminhado ao Poder Legislativo e Executivo do Estado em 20 de novembro de 1990. Apesar dos mecanismos de pressão utilizados pelo FORUM - DCA / AL junto aos poderes competentes, somente em 08 de maio de 1992 foi promulgada a Lei 5336 que estabeleceu a Política Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e criou o Conselho de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Alagoas.

autonomia municipal na elaboração e fiscalização da Política de Atendimento dos Direitos em nível local.

Esses elementos informam que o processo descentralizador foi realizado na dimensão territorial e funcional posta pela perspectiva progressista democrática. Dessa forma, o poder decisório no âmbito da Política Pública para a criança e o adolescente foi transferido da instância central do governo para o âmbito do município, de maneira que o CMDCAM passou a ser o lócus das definições políticas na área específica de atenção à infância e à adolescência em Maceió. Em consonância com o ECA, as competências desse novo espaço público, estabelecidas pelo artigo 10º da Lei 4014/91, compreendem a formulação e controle da Política Municipal dos Direitos, incluem a responsabilidade pela captação e aplicação de recursos, o registro de entidades e programas de proteção e sócio-educativos destinados à crianças e adolescentes e, todas as providências necessárias para a eleição e posse dos Conselhos Tutelares. E, ainda, ao Conselho de Direitos ficou vinculado o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, órgão gerenciador dos recursos financeiros (artigo 13)<sup>7</sup>.

A preocupação com a distribuição de poder no interior da instância colegiada e com a viabilização de um convívio democrático, ficou evidenciada em dispositivos que comparecem no texto legal tratando da paridade entre o Estado e a sociedade na composição do órgão. O artigo 11 estabeleceu a constituição do CMDCAM por 14 conselheiros titulares - 07 representantes do município e 07 representantes da sociedade, mais os respectivos suplentes. Essa estrutura paritária, através de uma proporcionalidade na quantidade de representantes governamentais e não-governamentais, garantiu legal e formalmente, a equidade, ainda que numérica, entre os dois segmentos que compõem o organismo colegiado. Inaugurou também, a inserção da sociedade organizada na gestão da Política Social. Assim, ao introduzir a

---

<sup>7</sup> Conforme o artigo 88 do ECA, o Fundo Público é um instrumento administrativo financeiro vinculado ao Conselho de Direitos. Ao criar o Fundo Municipal como órgão, a Lei 4014/91 violou o dispositivo estatutário, questão que somente será resolvida posteriormente, pela Lei 4141/92.

partilha de poder entre o Estado e a sociedade, foi completado o processo de descentralização territorial na direção da publicização do Estado.

Quanto à representatividade dos conselheiros, foram adotadas medidas distintas para a escolha dos representantes governamentais e não-governamentais. No que se refere aos primeiros, a definição ficou por conta da indicação do Chefe do Poder Executivo, de maneira que a representatividade desses componentes tem como sustentação a própria representatividade democrática do Prefeito. Como esse processo de escolha constitui um recurso eminentemente político, nenhum dispositivo foi colocado tendo em vista a assegurar a participação de representantes de órgãos municipais de relevância para a política de atendimento, garantir o efetivo poder decisório desses componentes ou mesmo atrelar a escolha governamental a vínculos com a área da criança e do adolescente.

Para os representantes não-governamentais foram estabelecidas condições de acesso à função de conselheiro: comprovada atuação direta com a infância e/ou juventude em entidades constituídas há pelo menos um ano e, a escolha, por processo eleitoral, em assembléia das entidades da sociedade civil existentes, em nível local. Assim, a representatividade desses conselheiros pautou-se em critérios de elegibilidade com base na experiência no campo da criança e do adolescente e, em um procedimento democrático diretamente desenvolvido para a composição do Conselho de Direitos.

Essas medidas, de cunho formal-democrático, imprimiram uma direção progressista ao órgão colegiado. No entanto, traços conservadores e autoritários também se fizeram presentes no texto legal. Nesse mesmo artigo da lei em referência, no caso de empate na eleição dos conselheiros não-governamentais, a decisão final ficou por conta do livre arbítrio do Prefeito.

Ao dispor sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho de Direitos<sup>8</sup>, o regimento interno datado de 07 de junho de 1991, estabeleceu procedimentos de cunho democrático. Definiu, em seu artigo 16, que o órgão realizará reuniões ordinárias uma vez por semana e extraordinariamente por convocação do Presidente ou da metade de seus conselheiros. As deliberações terão a forma de resoluções e deverão ser tomadas com o quorum mínimo de maioria simples mediante voto aberto e declarado dos conselheiros. No entanto, em caso de empate, foi atribuído ao Presidente o “voto de minerva”<sup>9</sup>. Esse item, objeto de discussão em várias reuniões iniciais do CMDCAM, somente foi suprimido quando da aprovação, em 24 de outubro de 1995, de um novo regimento interno<sup>10</sup>.

No decurso da vigência da Lei 4014/91 puderam ser identificados equívocos e omissões que exigiram uma ampla revisão do texto legal. Como resultado desse processo, em 28 de agosto de 1992, foi promulgada a Lei 4141<sup>11</sup> que, introduzindo alterações decisivas, incorporou as determinações do ECA em toda a sua extensão e complexidade. Aplicando textualmente os artigos 86, 87 e 88 da normativa federal, a nova legislação definiu que a Política de Atendimento à criança e ao adolescente em Maceió deve ser realizada “através do conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais em todos os níveis” (artigo 1º) e reproduziu as linhas de ação e diretrizes definidas pelo texto estatutário (artigo 2º). Em seu artigo 3º deixou estabelecido que a responsabilidade pela garantia da Política de Atendimento de Direitos fica a cargo do Conselho de Direitos e dos Conselhos Tutelares.

---

<sup>8</sup> CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE MACEIÓ. *Regimento Interno*, de 07 de junho de 1991. (mimeo)

<sup>9</sup> O “voto de Minerva” não se aplica a processos decisórios em instâncias paritárias nas quais a votação deverá ser realizada por um número par e onde o presidente é um conselheiro que representa um dos segmentos que compõe o órgão colegiado.

<sup>10</sup> CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE MACEIÓ. *Regimento Interno*, de 24 de outubro de 1995. (mimeo)

<sup>11</sup> MACEIÓ. Lei 4141, de 28 de agosto de 1992. Introduz alterações à Lei nº 4014, de 25 de janeiro de 1991 e adota providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de Alagoas*. Maceió, p. 17, 29 ago 1992.

Dentre as medidas estabelecidas pela nova legislação tem relevo a supressão do dispositivo autoritário anteriormente definido e comprometedor da proposta de um convívio democrático: foi adotado como critério de desempate, no processo de escolha dos conselheiros não-governamentais, a idade dos candidatos.

Merecem ser mencionadas outras determinações legais da maior importância para a apreensão das especificidades do órgão colegiado: o mandato dos conselheiros foi definido pelo período de três anos com direito a uma recondução (artigo 3º)<sup>12</sup>; em consonância com o artigo 89 do ECA, a função de conselheiro não será remunerada e seu exercício será considerado serviço público relevante, sendo acrescentado que a presunção de idoneidade moral, assegura prisão especial em caso de crime comum até o julgamento final (artigo 8º); o funcionamento do Conselho será disciplinado através de resoluções baixadas por consenso de maioria absoluta de seus membros.

Quanto aos Conselhos Tutelares, a Lei 4141/92, em seu artigo 13, transcreveu o disposto no artigo 131 do ECA definindo-os como órgãos permanentes e autônomos “encarregados pela sociedade civil de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente definidos no respectivo Estatuto”. No entanto, violou esse mesmo dispositivo ao qualificar os Conselhos Tutelares como organismos jurisdicionais. Com base no artigo 139 do ECA, delegou ao Conselho de Direitos a instituição dos Conselhos Tutelares e o processo eleitoral para a escolha de seus componentes (respectivamente artigos 14 e 19). Ratificou os requisitos presentes na legislação anterior para candidatura à função de conselheiro tutelar (artigo 15), bem como as suas atribuições anteriormente estabelecidas em consonância com o artigo 136 do ECA (artigo 17). Estabeleceu a remuneração dos conselheiros tutelares, vetada

---

<sup>12</sup> As condições para a perda do mandato foram definidas pelo Regimento Interno, de 07 de junho de 1991, nos seguintes termos: “O descumprimento injustificado das atribuições ou deveres, a falta sem justa causa por 3 (três) sessões consecutivas ou a 5 (cinco) sessões alternadas, no período de 12 (doze) meses, a condenação por sentença irrecorrível por crime ou contravenção penal, acarretarão a perda das funções de Conselheiro, bem como o impedimento da volta a exercê-las durante 3 (três) anos, sem prejuízo de outras sanções” (artigo 11).

no anteprojeto da Lei 4014/91, no valor de três salários mínimos mensais (artigo 16, parágrafo 2º).

Voltando-se o foco de atenção para o Fundo Municipal, a Lei 4141/92 explicitou sua natureza e caráter financeiro e seu objetivo de “criar condições financeiras e de gerência dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações pertinentes ao atendimento da criança e do adolescente”. Manteve sua vinculação ao Conselho de Direitos e atribuiu a esse a tarefa de designar, através de resolução, uma equipe técnica composta por um coordenador, um representante de organização governamental e um representante de organização não-governamental para administrar o Fundo Municipal (artigo 10º). Enquanto a Lei 4014/91 deixava, em seu artigo 15, a regulamentação do fundo a cargo dos Conselhos de Direitos, a nova legislação, conforme o artigo 12, determinou que a regulamentação das normas pertinentes ao Fundo Municipal será definida por decreto do Chefe do Poder Executivo.

O decreto nº 4175<sup>13</sup>, de 20 de agosto de 1991, dispôs sobre a regulamentação do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente. Em seu artigo 4º, definiu as receitas do Fundo:

- I - As transferências oriundas do orçamento da Seguridade Social no termos do disposto no art. 204, de recursos previstos no art. 195, ambos da Constituição da República Federativa do Brasil;
- II - Os rendimentos e juros provenientes de aplicações financeiras;
- III - Repasses de convênios firmados com entidades intergovernamentais e outras instituições;
- IV - Parcelas do produto da arrecadação de impostos, inclusive transferências intergovernamentais, observado o disposto no art. 212 da Constituição da República Federativa do Brasil.
- V - Doações em espécie feitas diretamente para este Fundo;
- VI - Os valores das multas aplicadas nos termos dos artigos 213 - §§ 2º e 3º e 214 - §§ 1º e 2º, todos da Lei nº 8069 de 13 de julho de 1990.

---

<sup>13</sup> MACEIÓ. Decreto 4175, de 20 de agosto de 1991. Regulamenta o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente. *Diário Oficial do Estado de Alagoas*. Maceió, p. 26, 21 ago 1991.

As despesas do Fundo Municipal foram estabelecidas no artigo 12: financiamento total ou parcial de programas na área dos direitos; aquisição de material permanente e de consumo para o desenvolvimento de programas; construção, reforma, ampliação, aquisição ou locação de imóveis para adequação da rede física de prestação de serviços; desenvolvimento e aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão, planejamento, administração e pagamento de pessoal e controle das ações; desenvolvimento de programas de capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos; atendimento a despesas diversas relacionadas com os direitos da criança e do adolescente.

Em 22 de maio de 1995, o Decreto nº 5384<sup>14</sup> passou a regulamentar o Fundo Municipal, redefinindo, em seu artigo 1º, os seus objetivos:

- I - Facilitar a capacitação, o repasse e a aplicação de recursos destinados ao desenvolvimento das ações de atendimento à criança e ao adolescente; e
- II - Priorizar os programas de proteção especial à criança e ao adolescente exposto à situação de risco pessoal e social, cuja necessidade de atenção extrapola o âmbito de atuação das políticas sociais básicas, bem como o disposto no parágrafo 2º do artigo 260 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Nessa direção e, em sintonia com a finalidade essencial do fundo público, o artigo 15, nas alíneas I e II, estabeleceu que, quanto às despesas, os recursos serão aplicados para o financiamento total ou parcial dos programas de proteção contidos no Plano de Aplicação e, em atendimento a “despesas diversas”, de caráter urgente e inadiável indispensável ao desenvolvimento do respectivo programa”. O parágrafo único desse mesmo artigo vetou a aplicação de recursos em atividades do Conselho de Direitos e dos Conselhos Tutelares.

---

<sup>14</sup> MACEIÓ. Decreto 5384, de 22 de maio de 1995. Regulamenta o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Diário Oficial do Estado de Alagoas*. Macció, n. 101, p. 36, 23 maio 1995.

É nesse aspecto que a nova legislação avançou em relação à anterior, pois atrelou a aplicação de recursos ao financiamento de atividades na área de defesa de direitos, proibindo sua utilização na cobertura de despesas dos órgãos colegiados. Entretanto, trata-se de um avanço ambíguo e contraditório na medida em que o mesmo texto legal deixou em aberto a liberação de recursos para outras atividades aprovadas pelo Conselho de Direitos: pesquisas, estudos e capacitação de recursos humanos (artigo 6º) e, outros programas que não sejam de proteção especial, a critério de deliberação do Conselho (artigo 7º).

As receitas do Fundo Municipal foram alteradas e diversificadas pelo artigo 9º do Decreto 5384/95

- I - Dotação consignada anualmente no orçamento municipal e das verbas adicionais que a lei estabelecer no decorrer de cada exercício;
- II - Doações de pessoas físicas e jurídicas, conforme o disposto no art. 260 da Lei 8069/90;
- III - Valores provenientes das multas previstas no art. 214 da Lei nº 8069/90, e oriundas das infrações descritas nos arts. 228 à 258 da referida Lei;
- IV - Transferências de recursos financeiros oriundos dos Fundos Nacional e Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- V - Doações, auxílios, contribuições, transferências de entidades nacionais, internacionais, governamentais e não-governamentais;
- VI - Produto de aplicações financeiras dos recursos disponíveis, respeitada a legislação em vigor e da venda de materiais, publicações e eventos;
- VII - Recursos advindos de convênios, acordos e contratos firmados entre o Município e instituições privadas e públicas, nacionais e internacionais, para repasse a entidades executoras de programas integrantes do Plano de Aplicação;
- VIII - Outros recursos que porventura lhe forem destinados.

A elaboração do Plano de Ação Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente permaneceu sob alçada do Conselho de Direitos, assim como o Plano de Aplicação de Recursos do Fundo. Esse, integrando o orçamento do Município, passou a ser submetido pelo Prefeito à apreciação do Poder Legislativo, conforme consta no artigo 4º, parágrafo I. O Fundo Municipal permaneceu vinculado ao Conselho de Direitos mas operacionalmente subordinado à Secretaria Municipal de Apoio à Criança e ao Adolescente. Como consta no artigo 5º, esse órgão público ficou responsável pela coordenação, execução e prestação de contas junto ao CMDCAM e à contabilidade geral do Município.

Na análise da legislação que normatiza o reordenamento político-institucional do ECA, em Maceió, sobressaem as mudanças jurídico-legais postas pela contínua promulgação de dispositivos definidores / redefinidores da Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Duas ordens de questões políticas são identificadas nesse processo: as dificuldades de incorporação e aplicação da Lei 8069/90 e, as transformações promovidas no âmbito da gestão do Fundo Municipal.

Quanto à primeira questão, por um lado tem-se como elemento de explicação a complexidade das transformações introduzidas pelo texto estatutário, referentes à doutrina de proteção integral e ao novo padrão de gerenciamento da Política Pública. Por outro lado, o que se verifica é que as mudanças legais ocorreram num movimento ascendente na direção da perspectiva de proteção e defesa de direitos e no sentido de garantir condições mais democráticas para o funcionamento do CMDCAM. Inclusive, a preocupação com essas questões esteve com frequência presente nas reuniões do órgão, nos debates acerca do regimento interno e em torno da criação dos Conselhos Tutelares<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Quanto as normas do processo eleitoral para escolha dos membros dos Conselhos Tutelares foi promulgada a Lei 4140 de 28 de agosto de 1992, a Lei 4373 de 19 de dezembro de 1994 e as resoluções do CMDCAM de número 05/96, 08/96 e 09/96.

Quanto ao Fundo Municipal, ocorreu um progressivo processo de redução de seus vínculos com o CMDCAM que se fez acompanhar de uma crescente articulação com o Poder Executivo e Legislativo Municipal. Se essa questão justifica-se no campo do Direito Administrativo Público a medida em que o Conselho de Direitos é um órgão público e seu funcionamento deve ser regido pelos Poderes instituídos, também informa o caráter relativo da autonomia do CMDCAM. Importa ainda destacar que essa questão da transferência dos trâmites orçamentários e financeiros do Fundo Municipal para um órgão governamental específico regulamentou a operacionalização mas não repercutiu direta e significativamente no equacionamento da questão decisiva de captação de recursos.

Com esse percurso de análise, procurou-se captar os elementos fundamentais que, em consonância com o ECA e de acordo com as peculiaridades locais, informam a definição e redefinição da estrutura jurídico-normativa do organismo colegiado criado em Maceió para responder pela Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente. Isso permite avançar, no tópico seguinte, no sentido da apreensão das particularidades do funcionamento do CMDCAM, em sua trajetória político-institucional, no decorrer do período demarcado de estudo - 1991 à 1996.

### **1.3 - A trajetória do órgão colegiado - 1991 a 1996**

Em que pese o CMDCAM ter sido criado, por definição jurídico-legal e política, com poder de “autoridade institucional” para responder pela gestão descentralizada da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente em Maceió, a instabilidade político-institucional é um traço presente e marcante em sua trajetória.

Dentre os elementos determinantes dessa peculiaridade, verifica-se que desde sua criação, em 1991, até o ano de 1996, a composição social do órgão colegiado sofreu freqüentes modificações. Essas, ultrapassando a questão da duração do mandato ou mesmo da não-coincidência do período de mandato dos conselheiros governamentais e não-governamentais, foram majoritariamente conduzidas por fatores políticos. Se o corpo de conselheiros governamentais foi alterado em 1992, 1993, e 1996, em função das mudanças na Chefia do Poder Executivo<sup>16</sup>, a representação não-governamental, eleita em 1991, foi a única que cumpriu os três anos do mandato legalmente estabelecido, já que os conselheiros que entraram em 1994 tiveram seu mandato interrompido em 1996, quando da antecipação do processo eleitoral para a escolha de novos representantes da sociedade civil<sup>17</sup>. Além disso, a freqüente substituição de conselheiros, especialmente dos governamentais, conferiu uma intensa transitoriedade ao quadro de componentes do CMDCAM.

Essa questão comparece também no âmbito da diretoria do órgão colegiado pois, durante o período em pauta, cinco presidentes estiveram à frente do Conselho de Direitos. Durante o exercício dessas presidências, a correlação de forças existente imprimiu uma determinada direção às ações e aos encaminhamentos realizados, particularizando os distintos momentos históricos do CMDCAM.

Na primeira e mais longa presidência<sup>18</sup>, de maio de 1991 à março de 1993, é que se encontra a maior incidência e sistematização das atividades desenvolvidas, conforme

---

<sup>16</sup> Se essas contínuas alterações da representação governamental no CMDCAM informam especificidades locais também são inerentes à própria lógica que rege a representatividade do Estado nos Conselhos de Direitos, tendo em vista a assegurar a cada Prefeito em exercício a indicação de seus representantes.

<sup>17</sup> Conforme dispositivo regimental, o mandato dos conselheiros terminava em 1997. Entretanto, a proposta de eleição apresentada pelo novo presidente do órgão, em maio de 1996, tendo como base de cálculo a indicação dos conselheiros governamentais, em 1993, foi acatada sem questionamentos e aprovada em reunião. As eleições foram realizadas em 18/12/96 e a posse dos conselheiros ocorreu 7 meses após, em julho de 1997.

<sup>18</sup> Embora durante esse mandato tenha ocorrido uma interrupção, pois o vice-presidente assumiu a direção do órgão durante o período de 7 meses de afastamento do presidente.

documentado nas atas oficiais. Das 69 reuniões registradas em livro de atas desde maio de 1991 à maio de 1996, 46 foram realizadas durante essa gestão o que equivale a 66,67%. Atendendo o dispositivo regimental, dessas 46 reuniões 24 foram periodicamente semanais, o que corresponde a 82,76% do total de reuniões semanais realizadas em toda a existência do novo espaço público.

Os dados registrados e, as informações colhidas nos depoimentos dos entrevistados, informam que nesse momento da trajetória do órgão foi sedimentado o reconhecimento da autoridade institucional do CMDCAM. Nesse processo, tem destaque as articulações que, como demandas de órgãos de governo estadual, transitaram em torno da realização de eventos sobre o ECA e informes sobre entidades de atendimento à criança e o adolescente. Da parte do governo do município compareceu a solicitação de representação do Conselho de Direitos no Conselho Municipal de Saúde e, da FCBIA, veio a oferta de cursos e palestras sobre o ECA tendo em vista a capacitação dos conselheiros. As organizações não-governamentais encaminharam, através do Fórum DCA-AI, documento com sugestões para a criação dos Conselhos Tutelares, convites para a participação em seminários promovidos e solicitação de auxílio financeiro objetivando o registro de estatuto em cartório e a realização de um projeto de educação pré-escolar.

Por iniciativa do CMDCAM, foram estabelecidas relações com a FCBIA tendo em vista a solicitação de recursos financeiros para a criação dos Conselhos Tutelares<sup>19</sup>, com a Secretaria de Segurança Pública e Curadoria de Menores para encaminhamento de posicionamentos do organismo colegiado sobre a violação de direitos de crianças e adolescentes e, com a Fundação de Amparo ao Estudante pedindo esclarecimentos sobre as entidades envolvidas no desvio da merenda escolar.

---

<sup>19</sup> Segundo registro em ata, o projeto encaminhado à FCBIA para a obtenção de recursos para a instalação dos Conselhos Tutelares não foi aprovado em função da inadimplência da Prefeitura Municipal de Maceió junto a esse órgão.

Essa gestão contou com recursos do orçamento municipal<sup>20</sup> destinados à despesas com pagamento de pessoal técnico e administrativo, compra de equipamento e material permanente, diárias e transporte da equipe de trabalho. Essas verbas, segundo depoimento dos entrevistados, foram alocadas conforme Plano de Aplicação elaborado pelo CMDCAM para a manutenção do órgão, não sendo destinadas ao financiamento de Políticas de Atendimento dos Direitos. A autorização dessas despesas coube ao Presidente e ao Coordenador do Fundo que contaram, na parte contábil e na prestação de contas realizada junto à Secretaria de Finanças, com assessoria de funcionários municipais.

Na direção do desempenho das atribuições do CMDCAM, foi formada uma comissão de conselheiros governamentais e não-governamentais para elaborar proposta de resolução normatizando a criação dos Conselhos Tutelares e, uma outra para a regulamentação do Fundo Público Municipal. Objetivando a constituição da rede local de atendimento e o controle das ações em todos níveis, foi desenvolvido o registro de instituições com programas e/ou atividades na área da criança e do adolescente. Segundo o depoimento de um dos entrevistados, “o conselho definiu o conhecimento das entidades como ponto de partida para a implementação da política de atendimento”. Para o desenvolvimento desse trabalho, o CMDCAM recorreu a uma equipe de três técnicos prestadores de serviços. Esses, contando com transporte cedido por organização governamental, visitaram as instituições e abriram processos posteriormente apresentados e apreciados pelos conselheiros nas reuniões

---

<sup>20</sup> A Lei 4014/91, em seu artigo 29 das considerações finais, autorizou a abertura de crédito especial no valor de dois milhões de cruzeiros para as despesas iniciais. Em 1991, as despesas correntes orçadas e repassadas para o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente foram de Cr\$ 2.633.750,00 e as despesas de capital orçadas e repassadas foram de Cr\$ 1.700.000,00. PMM. SAF. *Demonstrativo de Despesa* - 1991, p. 147. Em 1992, as despesas correntes foram orçadas em Cr\$ 87.827.061,00 e as despesas de capital em Cr\$ 42.000.000,00, mas esses valores não foram repassados. PMM. SAF. *Demonstrativo de Despesa* - 1992, p. 120. No entanto, em novembro de 1992, consta em livro de atas que foi solicitado à Prefeitura Municipal de Maceió o valor de Cr\$ 59.000.000,00. Nesse mesmo mês comparece o seguinte saldo na conta do CMDCAM: Cr\$ 23.549.748,00 e Cr\$ 4.227.750,00 em despesas de custeio e de capital respectivamente.

ordinárias, dando origem ao cadastro de ações, projetos e entidades de atenção à infância e à juventude em Maceió<sup>21</sup>.

O problema da falta de quorum mínimo nas reuniões, vinculado, principalmente, à ausência dos conselheiros governamentais, aparece como impecilho ao avanço das atividades do CMDCAM. A proposta de mudança da periodicidade das reuniões de semanal para quinzenal, foi apresentada como alternativa de equacionamento do problema.

Para concorrer a cargo eletivo, o Presidente renunciou à sua função em março de 1993. Os conselheiros que faziam parte da direção do órgão colocaram suas funções em disponibilidade para que fosse realizado um processo de escolha de toda a diretoria. A eleição foi realizada no mês seguinte, sendo dado início a uma nova gestão do CMDCAM que vai perdurar até agosto de 1994.

Nesse segundo momento da trajetória do CMDCAM, tem destaque a elevada incidência de intervenções em forma de denúncias quanto a violação dos direitos. Essas, trouxeram para discussão acontecimentos em torno do espancamento e extermínio de meninos de/nas ruas, da violência contra crianças e adolescentes institucionalizados em organização governamental, do tráfico de bebês e do recolhimento e espancamento de meninos de rua. Em função disso, vários posicionamentos do Conselho de Direitos foram adotados junto à Curadoria da Infância, o Tribunal de Justiça, o Ministério Público e a imprensa.

Dentre as demandas encaminhadas ao CMDCAM pelas organizações governamentais sobressai o convite do Conselho Estadual de Direitos do Estado de Alagoas e o da Secretaria Municipal da Criança - SEMCA para debates e palestras sobre o ECA, a solicitação encaminhada pela Justiça da Infância no sentido de providências para a criação dos Conselhos Tutelares e, o pedido de representação do Conselho junto ao Núcleo Temático da

---

<sup>21</sup> Embora com capacidade de atendimento reduzida em relação à demanda, na documentação analisada há referência a 77 solicitações de registro de entidades, enquanto consta a abertura de 38 processos, dos quais 27 foram aprovados, 10 permaneceram em diligência e 01 foi indeferido.

Criança e do Adolescente - NTCA / UFAL. Quanto aos encaminhamentos provenientes de organizações não-governamentais tem destaque a solicitação de registro de entidades que pretendiam participar da eleição do Conselho de Direitos do Estado, os convites para participação em reunião do Fórum DCA-AL e eventos promovidos por algumas entidades.

Nessa ocasião, o CMDCAM promoveu um seminário tendo em vista a capacitação dos conselheiros, a discussão dos objetivos do Conselho e, a definição da Política de Atendimento dos Direitos. Ganhou força a preocupação com a necessidade de uma pesquisa sobre a realidade específica das crianças e adolescentes em Maceió e com a ausência de recursos para sua realização. Para dar andamento à proposta de regulamentação dos Conselhos Tutelares foi analisada a documentação existente, sendo formada nova comissão composta por conselheiros representantes de organizações governamentais e não-governamentais e dado início ao debate dessa questão nos bairros da cidade.

Entrou na pauta das discussões a definição de critérios para seleção de entidades a serem contempladas com recursos do Fundo Municipal. Quanto a essa questão, foi encaminhado pedido de proposta orçamentária à Secretaria Municipal de Finanças, uma vez que o Conselho de Direitos não participava do orçamento do Município<sup>22</sup>. Foram também solicitados recursos à FCBIA e ao UNICEF. Com essa última entidade, foi estabelecido convênio para o financiamento do processo de criação dos Conselhos Tutelares, mas esse não foi firmado com o CMDCAM e sim, com a Coordenadoria de Cidadania e de Direitos Humanos da PMM.

Diversas articulações com entidades governamentais e não-governamentais foram impulsionadas pelo CMDCAM. Destas, recebem destaque: a proposta de intercâmbio com o

---

<sup>22</sup> Segundo o Demonstrativo de Despesa Autorizada e Realizada da Secretaria de Administração e Finanças da Prefeitura Municipal de Maceió, a despesa orçada para o Fundo Municipal da criança e do adolescente em 1993 foi de CR\$ 3.500.996,47 para despesas correntes e CR\$ 2.081.540,24 para despesas de capital, tendo sido repassados, os valores de CR\$ 945.208,70 e CR\$ 216.432,00, respectivamente. PMM-SAF. *Demonstrativo de Despesa - Anexo 11, 1993, p. 5.*

Conselho de Direitos de Fortaleza - Ceará; a convocação do Secretário Municipal da Criança e do Adolescente para apresentação dos projetos em andamento; a consulta à Procuradoria e à Delegacia do Trabalho quanto à remuneração e o vínculo trabalhista dos conselheiros tutelares; a proposta de solicitação de assessoria do NTCA / UFAL para a elaboração do diagnóstico da situação de crianças e adolescentes em Maceió, dentre outras.

No decorrer desse segundo período da existência do Conselho de Direitos, em razão do término do contrato do pessoal que prestava serviço ao órgão, foi solicitado à PMM a formação de um quadro de pessoal técnico e de apoio. O pedido não foi atendido, sendo conseguido apenas uma secretária cedida pela FUNDAC. Diante da persistência do absenteísmo dos representantes governamentais, foi marcada audiência com o Prefeito e, evitando a cassação do mandato de quatro conselheiros que extrapolaram os dispositivos regimentais, foram enviadas convocações para os faltosos. Ainda nessa gestão, das 13 reuniões realizadas 05 ocorreram quinzenalmente, o que corresponde a 20,84% do total de reuniões quinzenais realizadas durante a trajetória do CMDCAM. Durante 9 meses, o Conselho de Direitos não se reuniu, no aguardo da indicação dos novos conselheiros representantes do governo, após a mudança na Chefia do Poder Executivo. Em agosto de 1994, sob a alegação de dificuldades para o exercício concomitante da presidência do órgão colegiado e de um cargo de confiança do Prefeito, o presidente renunciou, sendo encaminhada a eleição de nova diretoria.

Na terceira gestão do CMDCAM, de agosto de 1994 à junho de 1995, constam apenas três reuniões esporádicas registradas em ata, embora tenha sido informada a realização de outras reuniões que não foram documentadas. Pela primeira vez, os dados revelam polêmicas em matérias colocadas em votação, bem como a incidência maior de aprovação das propostas governamentais. Dentre essas, tem destaque a deliberação a favor do pedido de representação junto ao Conselho enviado pela Câmara dos Vereadores e, as decisões acerca do Projeto de Resolução 01/95 sobre a eleição dos Conselhos Tutelares, nas quais

sobressaem: a prorrogação das inscrições; a promoção de uma campanha de divulgação; a realização de um curso de preparação para os interessados; a eleição dos cinco conselhos tutelares numa só data com o prazo de cento e vinte dias para instalação de todos; a definição do vínculo ao local de moradia como um dos critérios para elegibilidade dos candidatos à função de conselheiro tutelar. Data de então, a formação de uma nova comissão de conselheiros governamentais e não-governamentais para a elaboração de uma proposta de divulgação, mobilização, capacitação dos interessados e preparação da eleição dos referidos conselhos. Quando da exposição dos resultados desse grupo de trabalho, também foi apresentada uma proposta de um conselheiro governamental, o que resultou na revisão do projeto elaborado pela comissão.

Verifica-se que nesse período há referência a uma Comissão de Fiscalização de Entidades e a uma tentativa de avanço na direção das Políticas Sociais Básicas. Foi criada uma comissão de diagnóstico para a formulação de Políticas Públicas e efetuada uma tentativa de parceria com o Conselho Estadual de Direitos que, conforme afirmado em um depoimento, não chegou a ser colocada em prática. Ainda nessa direção, foi realizado um seminário em parceria com a União dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME.

Quanto ao Fundo Municipal, a comissão de regulamentação, pretendendo modificações na legislação vigente, tentou obter assessoria junto à Secretaria de Finanças mas o trabalho não foi encaminhado. Os recursos orçamentários<sup>23</sup> destinados ao CMDCAM foram reduzidos, de maneira que a inexistência de materiais de expediente precisou ser suprida com doações dos órgãos municipais representados no Conselho. Em junho de 1995, o presidente do CMDCAM renunciou à função, alegando ausência de condições efetivas de atuação do órgão.

---

<sup>23</sup> Em 1994, para o Fundo Municipal, as despesas correntes foram orçadas em R\$ 5.121,67 e as despesas de capital em R\$ 11.615,32, no entanto esses valores não foram repassados. PMM-SAF. *Demonstrativo de Despesa*. 1994, p. 9.

No quarto período de trajetória do CMDCAM, de junho de 1995 à março de 1996, a prioridade foi dada à criação do Conselho Tutelar. Data dessa ocasião a elaboração do regimento eleitoral, a formação, com conselheiros governamentais e não-governamentais e técnicos da SEMCA, de uma comissão eleitoral, e a realização do processo de eleição e posse do primeiro Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente de Maceió, em março de 1996. Para tanto, foram utilizados recursos da SEMCA e do UNICEF, através do já referido convênio firmado com a Coordenadoria de Cidadania e Direitos Humanos de Maceió<sup>24</sup>.

No decorrer dessa gestão, embora tenha sido informada a realização de outras reuniões, apenas sete foram registradas em ata, das quais duas foram extraordinárias tendo em vista o processo de eleição do Conselho Tutelar. Dessas, cinco ocorreram esporadicamente e duas quinzenalmente, o que equivale a 8,33% das 24 reuniões quinzenais efetivadas ao longo da existência do CMDCAM. Data desse período, a intensificação das substituições dos conselheiros governamentais e a intensificação dos vínculos do Conselho de Direitos com a SEMCA.

Diversas articulações com organizações governamentais e não-governamentais foram estabelecidas tendo em vista a eleição do Conselho Tutelar. Foi também encaminhado o Diagnóstico da Criança e do Adolescente de Maceió, sob a coordenação do NTCA / UFAL e com a participação de conselheiros e técnicos da SEMCA. No que se refere ao Fundo Municipal foi apresentado pela SEMCA e aprovado pela Câmara projeto de lei de um Prognóstico Numérico e de um Bingo Eletrônico para a obtenção de recursos, mas que não tiveram êxito, segundo o depoimento de um entrevistado, “diante da crise do Estado”.

---

<sup>24</sup> Em 1995, foram orçadas mas não repassadas para o Fundo Municipal a despesa corrente de R\$ 5.307,74, incluindo R\$ 572,91 para o Conselho Tutelar. PMM-SAF. *Demonstrativo de Despesa*. 1995, p. 1 e 2.

O presidente do CMDCAM afastou-se de seu cargo na PMM, em março de 1996, para concorrer a mandato eletivo. Seu desligamento do Conselho de Direitos foi comunicado, em maio de 1996, por seu substituto, enquanto conselheiro governamental. Esse, na mesma ocasião foi eleito em votação aberta para ocupar a presidência, diante da impossibilidade do vice-presidente, por motivos particulares, ocupar a função a que tinha direito conforme o regimento interno.

Essa quinta gestão do Conselho de Direitos voltou-se para a implantação do Conselho Tutelar, enfrentando várias dificuldades para conseguir a definição de um espaço físico para sediar o órgão de proteção dos direitos individuais. Privilegiou, ainda, a realização de processo de escolha de novos representantes das organizações não-governamentais. Para tanto, promoveu o recadastramento das entidades de atendimento e formou uma comissão eleitoral majoritariamente composta por técnicos da SEMCA, dois conselheiros governamentais e um não-governamental, a quem coube a elaboração do edital de convocação e o regimento eleitoral. Essa eleição, a primeira a ser realizada com participação residual do Fórum DCA / Al., é que foi proposta pelo presidente e ocorreu antes do término do mandato dos conselheiros, sem que isso fosse questionado pelos próprios atingidos. O processo eleitoral ocorreu em dezembro de 1996 mas a posse dos novos representantes não-governamentais foi efetivada em julho de 1997.

Durante esse período, foram realizadas quatro reuniões<sup>25</sup> e pela primeira vez, em depoimento de um entrevistado, aparece referência à dificuldade de quorum mínimo pelas ausências dos conselheiros não-governamentais e a informação de que o Fundo Municipal possui R\$ 6.000,00 obtidos com a loteria municipal, dependendo sua aplicação do Plano

---

<sup>25</sup> Não foi possível a análise dos registros em ata dessa gestão porque após o seu encerramento o CMDCAM ficou sem funcionar até o término da pesquisa de campo, em junho / 1997, impossibilitando o acesso à documentação. Assim sendo, os dados referentes a esse período permaneceram circunscritos aos depoimentos recolhidos e à observação realizada durante o trabalho de campo.

Municipal que deve ser elaborado pelo CMDCAM. Em dezembro de 1996 o presidente afastou-se de sua função alegando a extinção do órgão governamental que representava e sua nomeação para outro organismo da administração do Município.

Assim sendo, mais uma vez o CMDCAM foi palco de rupturas internas que, aliadas aos limites e tensões identificados ao longo de sua trajetória de fluxos e refluxos, informam as dificuldades para a construção, em Maceió, de um espaço coletivo descentralizado para a gestão da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Em torno dessa questão, encaminha-se a seguir uma análise assentada em categorias empíricas na dimensão de qualificar os atributos do CMDCAM como núcleo do processo descentralizador da alternativa democrática. Para tanto, foram selecionadas as categorias autonomia, paridade, representatividade, capacidade operacional e efetividade, para nuclear o estudo dos dados empíricos na direção da captura dos elementos constitutivos e dos nexos existentes entre a experiência de descentralização em Maceió e a democratização da Política Pública para a criança e o adolescente.

## **2 - Das especificidades à efetividade do Conselho de Direitos de Maceió**

Determinada jurídico-legalmente, a composição paritária do CMDCAM foi posta na criação do órgão, preservada quando da realização dos processos de renovação do corpo de conselheiros e nos momentos deliberativos e, mantida, inclusive, por ocasião da grande maioria das escolhas da presidência e da vice-presidência. A igualdade da representação do governo e da representação da sociedade civil organizada, ainda que quantitativa, foi colocada como mecanismo para a distribuição de poder no interior da instância colegiada, mas não evitou que os conselheiros governamentais mantivessem sua hegemonia na condução do órgão colegiado. Apenas um conselheiro não-governamental, representante de entidade de

defesa de direitos, chegou à presidência. Dentre os quatro demais presidentes, três faziam parte da alta burocracia do Poder Executivo, sendo dois Secretários do Município e um Coordenador de órgão municipal. O outro, embora estivesse representando o governo no Conselho de Direitos, exercia mandato de vereador<sup>26</sup>.

Com base nesses dados, compreende-se que a paridade foi utilizada no CMDCAM como um recurso legal - assegurado pela normativa jurídica do órgão -, mas também, como um recurso formal, uma vez que sua adoção, mesmo através de procedimentos de cunho democrático, não impediu a reprodução de relações de dominação historicamente presentes em nossa realidade. Além da composição paritária do Conselho de Direitos ter permanecido circunscrita a aspectos legais-formais, ela também contemplou apenas a equidade numérica entre os dois segmentos que compõem o órgão - o Estado e a sociedade. Não houve preocupação acerca da formação de pares com organizações governamentais e não-governamentais voltadas para a mesma área de atenção à criança e ao adolescente, como saúde, educação e outras, no sentido de ampliar a igualdade de oportunidade de participação na instância deliberativa.

Na realidade, a representatividade constituiu, por excelência, o mecanismo jurídico-legalmente determinado de acesso ao CMDCAM. Todos os conselheiros que em algum momento fizeram parte do órgão possuíam autoridade delegada por seus representados, embora, conforme anteriormente mencionado, mediante critérios e procedimentos distintos para os governamentais e não-governamentais. Assim sendo, o que se põe em questão é a qualidade e a universalidade dessa representação.

---

<sup>26</sup> Por acenar para uma ingerência do Poder Legislativo no âmbito do Executivo, a presença de vereadores nos Conselhos de Direitos é uma questão controversa. Entretanto, no CMDCAM a atuação de membros da Câmara dos Vereadores é marcante. Em dois momentos distintos da composição do órgão vereadores foram indicados pelo Prefeito como representantes do governo. Em gestões diferentes, um foi eleito presidente e o outro vice-presidente. Mais dois ex-vereadores, quando faziam parte do governo municipal, foram escolhidos pela chefia do Poder Executivo como conselheiros governamentais, tendo sido ambos eleitos para a presidência do órgão.

No caso governamental, apesar de legalmente não ter sido assegurada a participação dos órgãos executores das Políticas Sociais Básicas e nem de outros órgãos municipais ligados à Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente, os titulares desses organismos, em sua maioria, tiveram acento no Conselho de Direitos<sup>27</sup>. Contraditoriamente, quando da criação da Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente - SEMCA, em 1993, inicialmente seu titular não foi indicado como representante do governo. Inclusive, após quase dois anos foi chamado a apresentar ao CMDCAM os projetos que estavam sendo realizados, passando posteriormente a exercer a função de conselheiro.

Importa destacar que, a freqüente ausência de quorum mínimo determinada pelo absenteísmo e a inconstância do quadro de conselheiros governamentais, verificada nos livros de atas e nos depoimentos dos entrevistados, são fortes indicativos do comprometimento da qualidade da representação do Estado. A esses fatores devem ainda ser acrescentados os problemas decorrentes da elevada presença das suplências e do fato dessas serem desprovidas de autonomia decisória, como sublinha um dos conselheiros entrevistados: “A maioria das governamentais mandava para as reuniões os suplentes e muitas vezes esses não tinham poder de decisão”.

---

<sup>27</sup> O quadro de conselheiros governamentais foi inicialmente composto por representantes da Câmara dos Vereadores e das seguintes Secretarias Municipais: Saúde, Educação e Cultura, Ação Social, Finanças, Administração, e, do Serviço Municipal de Bem-Estar e Assistência Social - SERBEM. Com as mudanças realizadas no aparato governamental, em 1993, entraram para o CMDCAM representantes da Secretaria de Cultura e do Programa Especial de Cidadania e Direitos Humanos, em substituição aos representantes da Secretaria de Finanças e a de Administração. Em 1995, a Câmara dos Vereadores deixou de ter representação no Conselho, assim como a extinta SERBEM. Passaram, então, a fazer parte do órgão representantes da Secretaria de Apoio à Criança e ao Adolescente (criada em 1993) e da Secretaria de Finanças.

Em torno dessas questões foi tomada como referência para análise a frequência dos conselheiros nas oito reuniões realizadas nos seis meses finais da primeira gestão do CMDCAM, entre novembro de 1992 à abril de 1993, verificando-se que a média de comparecimentos dos conselheiros governamentais foi de 31,19% enquanto a dos conselheiros não-governamentais correspondeu à 68,81%. Do total de 20 comparecimentos dos representantes do Estado, 65% foram de membros titulares e 35% de suplentes. Quanto ao segmento não-governamental, encontram-se os registros de 38 presenças, quase o dobro das governamentais, das quais 97,37% de conselheiros titulares e 2,63% de suplentes. Já na gestão que compreende o período de dezembro de 1995 à maio de 1996, nas três reuniões registradas, a situação aparece de forma alterada. A média de comparecimentos dos conselheiros governamentais subiu para 52,51% enquanto a dos não-governamentais declinou para 47,49%. No entanto, no total de 20 presenças dos representantes do Estado, ocorreu uma incidência maior das suplências equivalente à 55%, enquanto os comparecimentos dos membros titulares corresponderam a 45%. No que se refere aos conselheiros não-governamentais, ocorreu uma redução da frequência, perfazendo essa o total de 15 presenças. Dessas, 66,67% foram de conselheiros titulares e 33,33% de suplentes. Mais dados sobressaem no estudo realizado, dizendo respeito à instabilidade da representação governamental pois, no primeiro período analisado, dentre titulares e suplentes, participaram das 8 reuniões o total de 11 diferentes representantes governamentais, enquanto marcaram presença 8 conselheiros não-governamentais. Esse aspecto aparece de forma mais acentuada ainda no segundo período pesquisado, quando 15 distintos representantes governamentais participaram das 3 reuniões documentadas, nas quais compareceram ao todo 06 representantes não-governamentais, lembrando-se que corresponde a 7 o número de representantes de cada segmento representado no CMDCAM.

Outra questão apreendida em relação à qualidade de representação, e que se refere aos dois segmentos que compõem o Conselho de Direitos, circunscreve-se à qualificação dos conselheiros para o exercício da função. Nos depoimentos de alguns entrevistados, em que pese terem ocupado papel decisivo na condução do CMDCAM, comparecem sérias distorções sobre a função deliberativa e fiscalizadora do Conselho de Direitos na gestão da Política Pública. “O gestor da política pública é o município”, “a Política de Atendimento é de responsabilidade do governo municipal”.

Com referência às escolhas da presidência do órgão constatou-se que prevaleceram critérios políticos em detrimento do conhecimento e/ou da experiência com a criança e o adolescente. A análise do perfil dos conselheiros que ocuparam a presidência do CMDCAM revela que, dos cinco presidentes, dois representantes governamentais e um não-governamental tinham história de prática nessa área, e que desses, um representante do Estado e um da sociedade foram os únicos que participaram do processo de elaboração da Lei 4014/91 que dispôs sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Via de regra, o problema da ausência de capacitação dos conselheiros apresentou-se de modo generalizado, como sintetiza o depoimento de um entrevistado: “Há muita gente despreparada para o exercício da função de conselheiro tanto à nível governamental quanto não-governamental”. Mais especificamente, em um trecho de outra entrevista, foi acentuada a carência de conhecimento dos conselheiros não-governamentais sobre a perspectiva do direito, assim como a prevalência de interesses particularistas: “Algumas entidades não entendiam a concepção de criança e adolescente cidadãos, elas interpretavam diferentes os encaminhamentos e discutiam exclusivamente o atendimento aos meninos por elas atendidos”. Aqui comparece também a questão do privilegiamento de interesses individuais em detrimento de um projeto coletivo, e mesmo a busca, numa versão renovada do tradicional clientelismo, de ganhos políticos através do exercício da função de conselheiro, como indica a

fala de um entrevistado referindo-se aos representantes não-governamentais: “Muitas das ONGs tinham uma relação política de esperar algum benefício, principalmente as filantrópicas”.

Quanto à universalidade da representação das organizações não-governamentais, esta permaneceu por conta de processo eleitoral<sup>28</sup> realizado, entre as entidades da sociedade civil, a partir de requisitos pré-estabelecidos. Conforme anteriormente referido, a Lei 4014/91 definiu como critério para elegibilidade: ser representante de entidade da sociedade civil que tenha comprovada atuação direta na proteção, defesa e/ou promoção da criança e do adolescente, e que tenha sido constituída há pelo menos um ano (art. 11º, II). A Lei 4141/92 manteve os mesmos requisitos, acrescentando o termo “efetiva” à atuação direta. O regimento eleitoral de 1996 introduziu novos critérios: ter sede e área de atuação em Maceió, ter comprovada atuação direta ou compromisso na defesa, proteção e/ou promoção dos direitos da criança e do adolescente ou representar, no Município, entidade de âmbito nacional que desenvolva programa de atendimento aos direitos; estar constituída há mais de um ano e apresentar Estatuto devidamente registrado em Cartório de Títulos e Documentos e comprovar cadastro junto ao CMDCAM.

Partindo do reconhecimento consagrado da liberdade de participação e de escolha, compreende-se que a finalidade maior da composição do corpo não-governamental, via processo eleitoral, deve residir na capacidade de ser constituída uma representação de um maior e mais significativo número possível de interesses envolvidos na área da infância e da juventude, diante da proposta de elaboração e controle da Política de Atendimento dos Direitos. No entanto, o que se verifica é que nos grupos de conselheiros não-governamentais

---

<sup>28</sup> Nas eleições realizadas em 1991 e 1994, a primeira a cargo do Fórum DCA-AL e a segunda sob responsabilidade do Fórum DCA-AL e do Conselho de Direitos, foram escolhidas as entidades e essas indicavam o titular e o suplente. No processo eleitoral efetuado em 1996, desenvolvido pelo CMDCAM mas conduzido pela SEMCA com colaboração do Fórum DCA-AL, na convocação das instituições, foram eleitas entidades titulares e entidades suplentes.

eleitos em 1991 e 1994 para o CMDCAM, há uma pluralidade de representação marcada pela presença majoritária de entidades com natureza diferente e que atuam diretamente com a infância e a adolescência. Já no terceiro grupo, eleito em 1996, observa-se uma concentração de três entidades titulares dedicadas às crianças portadoras de deficiência e de duas titulares e duas suplentes voltadas, de modo especial, pela sua própria natureza, para outros interesses coletivos. Assim sendo, nessa última composição do quadro de representantes não-governamentais, ocorreu uma redução da diversidade da representação e ainda essa ganhou um caráter mais difuso, possibilitado pela introdução, no regimento eleitoral, do critério de “compromisso com a defesa, proteção e/ou promoção dos direitos da criança e do adolescente”<sup>29</sup>.

Embora a representatividade dos conselheiros não-governamentais tenha sustentação em sua capacidade de expressar os interesses e necessidades de seus representados, não foram identificados mecanismos para assegurar a discussão e o encaminhamento das demandas de suas bases. Mesmo a participação, nas reuniões do CMDCAM, de representantes do Fórum DCA-AI, com direito a voz, não conseguiu estabelecer um canal de comunicação sistemático com as entidades não-governamentais. Essa questão, foi explicitada por um dos entrevistados, referindo-se às ações do Fórum DCA/AI nos seguintes

---

<sup>29</sup> Eleitos em 11 de março de 1991 e posse datada de 02 de abril de 1991, o primeiro grupo de conselheiros não-governamentais foi composto por representantes titulares e suplentes das seguintes entidades: Lar São Domingos; Associação do Movimento de Amparo à Infância - AMAI; Centro Espírita o Consolador; Lar Batista Marcolina Magalhães; Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE; Sociedade Alagoana de Pediatria; e Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - MNMMR / AL. Com eleição em 14 de junho de 1994, o segundo grupo de conselheiros não-governamentais foi composto por representantes titulares e suplentes da: Associação Alagoana de Prevenção ao Uso de Drogas - ACORDE; Associação Beneficente Clube Rei; Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - MNMMR; Projeto Alternativo de Atendimento à Meninos e Meninas de Rua; Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Estado de Alagoas - SINTEAL; e Sociedade Alagoana de Pediatria. O terceiro grupo de conselheiros não-governamentais foi eleito em 18 de dezembro de 1996 e tomou posse somente em 15 de julho de 1997, sendo eleitas as seguintes entidades titulares com suas respectivas suplentes: Associação Alagoana de Prevenção ao Uso Indevido de Drogas - ACORDE / Associação de Estudos Espíritas Herculano Pires; Associação dos Hemofílicos de Alagoas / Associação Beneficente Evangélica para Menores - ABEM - Lar Miriã; Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE / Associação Comunitária RZ - creche escola; Associação de Amigos e Pais de Pessoas Especiais - AAPPE / Associação de Desenvolvimento Comunitário do Conjunto Lucila Toledo; Sociedade Pestalozzi de Maceió / Pastoral da Criança; Associação Beneficente dos Romeiros do Saem / Associação Comunitária dos Moradores do Conjunto Virgem dos Pobres III; Sociedade Espírita Discípulos de Jesus - Lar Sementes do Amanhã / Instituto Catarse de Fomento à Cidadania.

termos: “Sempre se procurou fazer com que houvessem debates com as entidades para discutir propostas para se levar para o conselho, mas sempre houve dificuldades”. Assim sendo, a inserção da sociedade civil organizada na instância pública permaneceu circunscrita a atores e ações individuais o que informa a ausência de um projeto coletivo de base social.

Quanto ao funcionamento do CMDCAM, as próprias práticas e suas dinâmicas, informam dificuldades organizacionais advindas de particularidades locais e também da matriz que rege e dimensiona a moldura político-institucional dos Conselhos de Direitos. Essas, de forma articulada, determinaram uma incipiente capacidade operacional ao órgão responsável pela Política de Atendimento dos Direitos em Maceió. A começar pela estrutura administrativa e técnica, observa-se a precariedade de condições e a dependência em relação ao governo do município, em especial junto à Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente - SEMCA. Diante da inexistência de instalações físicas próprias, como também da ausência de vontade política, o órgão ocupou, de modo quase itinerante, espaços cedidos sucessivamente por uma entidade não-governamental, pelo governo estadual, pelo governo do município e, finalmente, pela SEMCA. Nesse organismo, passou a ocupar uma sala reservada para as reuniões e outra utilizada como secretaria, contando com seu mobiliário básico, material de expediente e dispondo de uma máquina datilográfica manual<sup>30</sup>. No que se refere ao apoio técnico e administrativo prevaleceram dificuldades para a formação e manutenção de um quadro de pessoal, sendo de forma assemelhada reproduzida, também nesse aspecto, a instabilidade e a transitoriedade que marca a composição social do CMDCAM.

Em sua organização interna, predominou a realização de reuniões ordinárias. Das 69 reuniões ordinárias e extraordinárias registradas em livro de atas, no período de maio de 1991 à maio de 1996, 66,67% foram realizadas durante os 23 meses de exercício da primeira

---

<sup>30</sup> Além de não dispor de equipamentos modernos, por ocasião desta pesquisa, parte do equipamento adquirido logo no início do funcionamento do CMDCAM, um telefone e um frigo-bar, encontrava-se à disposição da SEMCA.

presidência, 18,85% no decorrer dos 16 meses da segunda, 4,34% nos 10 meses da terceira e 10,14% no decurso dos 9 meses da quarta. Em que pese o declínio do período de duração de cada presidência, a drástica redução do número de reuniões é um dado que revela um movimento decrescente da sistemática básica de funcionamento do CMDCAM. Essa questão ganha maior visibilidade ainda quando se verifica que dessas 69 reuniões documentadas, 42,02% foram realizadas semanalmente, 34,79% ocorreram quinzenalmente, 13,04% mensalmente e 7,15% esporadicamente, com intervalo superior a um mês. Foi constatada também a existência, em todos os períodos analisados, de comissões especiais formadas com conselheiros governamentais e não-governamentais para o encaminhamento de questões específicas: regulamentação do Fundo Público; criação dos Conselhos Tutelares; elaboração do Diagnóstico sobre a questão da criança e do adolescente; visita às entidades para atualização do cadastro; organização político-administrativa.

O funcionamento do CMDCAM foi regido ainda por normas de cunho democrático: quorum mínimo para o encaminhamento das matérias e votação aberta por maioria simples nas questões deliberativas. Na composição da pauta das reuniões das duas primeiras gestões observa-se uma receptividade às demandas encaminhadas por organizações governamentais e não-governamentais que informa o papel de articulador dos interesses na área da criança e do adolescente desempenhado então pelo CMDCAM, bem como sua visibilidade político-institucional. Quanto às denúncias acerca da violação dos direitos, em sua maioria, essas tiveram como canal de vocalização os próprios conselheiros. A partir de 1996, a pauta das reuniões adquiriu um caráter mais diretivo, inicialmente quando colocada em discussão a proposta de criação do Conselho Tutelar e por ocasião do encaminhamento do processo eleitoral dos conselheiros tutelares. Desde então, não existem mais referências quanto às anteriormente citadas demandas de entidades do governo e da sociedade civil.

Sendo o CMDCAM o órgão público descentralizado com autoridade institucional legalmente consignada para deliberar e controlar a Política de Atendimento dos Direitos, verifica-se, ao longo de sua caminhada, sua autonomia no campo político, em relação à instância estadual e federal do governo. De fato, não são identificadas ingerências na condução do Conselho de Direitos por parte do Conselho Estadual de Direitos e do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA. O que se observa é uma situação de dependência em relação à instância federal quanto aos aspectos financeiros, através das solicitações de verbas encaminhadas à FCBLA, durante a existência desse órgão público. Essa questão, aliada à ausência de transferência de recursos dos Fundos Nacional e Estadual para o Fundo Municipal evidencia que, no processo de descentralização territorial e funcional que deu sustentação ao CMDCAM, compareceu, bem em moldes progressistas democráticos, o privilegiamento do âmbito político em detrimento do econômico e do administrativo. No entanto, as expectativas quanto a autonomia econômica local, pela criação do Fundo Público Municipal, não se cumpriram diante das condições objetivas da realidade. Apesar do longo processo de regulamentação do instrumento administrativo-financeiro do Conselho de Direitos, a captação de recursos permaneceu quase que paralisada sob o peso das dificuldades, sendo apenas repassadas algumas e reduzidas dotações do orçamento do Município para despesas de manutenção do órgão.

Se os limites e ambigüidades da autonomia do CMDCAM comparecem nesses elementos delineados, passam a ganhar força e presença quando se remete a análise ao âmbito local. As relações de subordinação do Conselho de Direitos em relação ao governo do Município, ocorreram desde o início e num movimento ascendente em termos de definições políticas, apoio técnico e financeiro-administrativo. Esse comprometimento da autonomia do órgão ficou demonstrado em vários momentos de sua trajetória, sendo intensificado com a vinculação à Secretaria Municipal de Apoio à Criança – SEMCA, a partir de 1995 no curso do

processo de eleição do Conselho Tutelar, atingindo seu vértice, em 1996, por ocasião das eleições dos representantes não-governamentais.

Tendo como referência as ambigüidades e contradições que determinam uma dimensão crítica para o exercício de uma prática democrática pelo CMDCAM, volta-se a atenção para a efetividade das decisões e atividades realizadas pelo órgão colegiado descentralizado. Interessa aqui conhecer os resultados obtidos na direção das finalidades e atribuições consignadas jurídico-legalmente pelo reordenamento político-institucional, efetuado em Maceió, à luz do ECA.

Em que pese os esforços individuais dispendidos durante mais de 5 anos de prática social, o impacto das ações desenvolvidas pelo Conselho de Direitos no âmbito da Política de Atendimento dos Direitos é inexpressivo. Não são encontrados encaminhamentos ou muito menos posicionamentos que informem a atuação decisiva do CMDCAM na área das Políticas Sociais Básicas. No campo das Políticas de Assistência, o trabalho permaneceu paralisado tanto pelas condições financeiras anteriormente referidas como também pela ausência de discussão sobre as prioridades e/ou necessidades locais, apesar do encaminhamento de um diagnóstico como instrumento indicativo para definições políticas em áreas específicas. As proposições no âmbito das Políticas de Proteção e Defesa nem sequer chegaram a ter peso na pauta das discussões, questão que aparece sintetizada na fala de um dos entrevistados ao afirmar que “O conselho nunca discutiu políticas sociais”. A iniciativa para a articulação com as entidades e programas de proteção e sócio-educativos, tendo em vista a formação da rede de atendimento para a Proteção Integral, circunscreveu-se ao cadastramento das entidades, mantido desatualizado na maior parte do tempo. Permaneceram em aberto ainda várias das complexas responsabilidades do CMDCAM em termos do monitoramento dos serviços de identificação, da proteção jurídico-social, bem como da captação de recursos para o Fundo Municipal. Como principal resultado alcançado pelo

CMDCAM, tem-se a criação do primeiro Conselho Tutelar<sup>31</sup>. Embora essa preocupação tenha estado presente desde as reuniões iniciais do CMDCAM, em meio às rupturas e dificuldades presentes na trajetória do órgão, somente foi viabilizado em sua história recente.

Diante desse quadro sobressai a reduzida capacidade propositiva do CMDCAM para a condução da Política de Atendimento dos Direitos. A alternativa democrática de gestão descentralizada da Política Pública para a criança e o adolescente, em Maceió, permaneceu restrita somente a aspectos legais-formais. Deixou ao largo a perspectiva de Proteção Integral, acentuando o paradoxo entre a normativa jurídica e o tratamento dispensado pelo Estado e pela sociedade à questão da infância e da juventude.

---

<sup>31</sup> Também data de então o encaminhamento do Diagnóstico sobre a Situação da Criança e do Adolescente em Maceió. Sob a coordenação do Núcleo Temático da Criança e do Adolescente - UFAL, esse trabalho foi concluído em junho de 1997.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se demonstrar, ao longo deste estudo, que a valorização da descentralização como via privilegiada para democratizar a sociedade contempla aspirações democráticas que, ao elegerem a esfera política como campo por excelência para o estabelecimento da igualdade entre os homens, permanecem nos limites estabelecidos pela ordem vigente. É nessa perspectiva que, balisando a proposta de democratização da Política Social para a criança e o adolescente, o projeto progressista enfatiza a descentralização como mecanismo de distribuição de poder para o avanço democrático. Para tanto, repõe e redefine idéias e proposições liberais-democráticas que delegam à instância política a capacidade resolutiva frente à questão da democracia na sociedade capitalista.

Especificamente foi visto que o pensamento de Tocqueville constitui a fonte clássica da vinculação entre a descentralização e a democracia. Se a sociedade democrática toquevilliana tem no associacionismo sua base de sustentação, ela encontra na criação de instituições descentralizadas a forma de acesso dos indivíduos ao âmbito público capaz de assegurar a liberdade dos cidadãos e impôr barreiras ao despotismo moderno. Como na ótica liberal-democrática do autor prevalece a supremacia da liberdade em relação à igualdade, a alternativa descentralizadora reveste-se de importância crucial para a destruição do poder centralizado do Estado que considera o maior impedimento à ação política dos homens na sociedade democrática.

Como pode ser verificado no interior deste estudo, faz-se presente na argumentação do autor uma concepção de democracia que, preservando o vínculo estabelecido pela tradição liberal entre a liberdade individual e a propriedade privada, corresponde a uma condição social de igualdade circunscrita à instância cultural e política. Desse modo, Tocqueville não reconhece a contradição que funda a sociedade burguesa e o

caráter de classe do Estado capitalista. Apresenta o associacionismo, que compatibiliza o interesse individual com o interesse público, e a descentralização, que possibilita a participação dos cidadãos nas questões públicas, como elementos principais de uma sociabilidade democrática que, negando a regência do econômico, permanece fundada na desigualdade entre os homens.

Dessa análise deriva o entendimento de que ao recolocar a descentralização como estratégia para democratizar a sociedade burguesa, o projeto progressista transita em uma alternativa democrática com caráter transformista, posta nos desdobramentos do ideário liberal-democrático. Nesse sentido, sem considerar o caráter restritivo da democracia no ordenamento capitalista, preocupa-se, numa primeira aproximação, com a preservação da liberdade em detrimento da igualdade. Mais precisamente, cuida da manutenção da liberdade dos indivíduos nos moldes que interessam à ordem dominante, ou seja, assegurada para os homens não-proprietários tão somente em termos jurídicos-formais em relação à propriedade privada.

Para o equacionamento do dilema da liberdade e da igualdade na sociedade de classes, a perspectiva progressista democrática articula a descentralização com a cidadania moderna, encontrando em outra fonte da tradição liberal-democrática sua base de justificação. Assim é que coloca como horizonte a conquista da cidadania nos termos postos por Marshall e que se traduz no acesso aos direitos civis, políticos e sociais que, sem alterar a desigualdade entre as classes, permitem uma elevação do status que os indivíduos podem alcançar no ordenamento capitalista.

Nessas condições, comparece a vinculação estabelecida entre a cidadania e a democracia que se fez necessária diante das contradições da sociedade burguesa. No entanto, como procurou-se demonstrar, a conquista da cidadania moderna e sua imbricação com a democracia constituiu um fenômeno histórico possível porque foi funcional à ordem burguesa

na idade dos monopólios. Enquanto nos países centrais do capitalismo sob a égide do Estado de Bem-Estar, o reconhecimento dos direitos sociais suavizou as tensões nas relações de distribuição e consumo, também possibilitou o processo de regulação pública do mercado que incrementou a acumulação e reprodução do capital. Nesse sentido e medida é que foi estabelecida a articulação entre a cidadania e a democracia, quando o Estado de Bem-Estar possibilitou o deslocamento da luta de classes para a esfera pública e o estabelecimento, sob hegemonia burguesa, de um pacto democrático entre o capital e o trabalho.

Isso posto, abre duas ordens de questões que constituem obstáculos para a viabilização da tríade descentralização/cidadania/democracia, tal como concebida pela alternativa progressista democrática: as proposições e tendências que na atualidade informam o rompimento do pacto democrático que perdurou durante a vigência do Estado de Bem-Estar; e, as determinações históricas que impuseram obstáculos ao reconhecimento da cidadania moderna na particularidade do caso brasileiro.

Conforme pode ser analisado no interior deste estudo, no Brasil, ao caráter restritivo da democracia presente no ordenamento capitalista, foram acrescidos os limites determinados historicamente pelo sistema de exclusão que marca o desenvolvimento econômico do país. Sob o comando de um Estado a serviço de uma classe dominante extremamente conservadora, que impôs barreiras, inclusive, à expansão liberal-democrática, ocorreu a privatização do público em detrimento da construção de uma esfera pública. As condições e os momentos que marcam o reconhecimento dos direitos sociais não levaram à configuração da cidadania moderna. Mantiveram-se restritos a parcelas específicas das classes trabalhadoras e foram consignados majoritariamente em regimes ditatoriais, sob asfixia dos direitos civis e políticos. Com quase meio século de atraso em relação aos países de capitalismo central, os direitos de cidadania assegurados pela Carta Constitucional de 1988,

confrontando-se com determinações históricas e conjunturais, permanecem, nos termos da lei, dissociados da realidade sociopolítica do país.

A outra questão que comparece como impedimento ao projeto progressista democrático, diz respeito ao desenlace da vinculação estabelecida entre a cidadania e a democracia. Na história recente dos países centrais do capitalismo, transformações na esfera das relações de produção impuseram a busca de novos meios para a acumulação e a reprodução do capital monopolista. Sendo o mercado reposto como instância reguladora das relações sociais, as funções estatais foram redefinidas na direção do desmantelamento do Estado de Bem-Estar. Em nome de um Estado mínimo, sustentado no plano ideológico pelo ideário neoliberal, foram reduzidas ou mesmo desativadas as políticas públicas de corte social, embora tenha persistido o financiamento público da acumulação e reprodução do capital. Com o retrocesso no campo dos direitos sociais, a articulação entre a cidadania e a democracia entrou em declínio para ser substituída pela ênfase na descentralização como a via adequada para uma reforma do Estado de Bem-Estar, considerado então ineficaz e hipertrofiado.

Essa proposta descentralizadora, revestida com um rótulo de modernização do aparato estatal, constitui um mecanismo aliviador da crise fiscal do Estado, pois sua preocupação central recai na redução dos gastos sociais. Para tanto, privilegia propostas focalistas na área social e transfere a maior parte dos encargos com o financiamento de bens e serviços sociais para a iniciativa privada e para entidades da sociedade civil organizada. Ao promover a privatização das questões públicas repassa as áreas rentáveis das políticas públicas de corte social para as organizações não-governamentais, apelando para uma solidariedade assentada numa colaboração entre as classes tendo em vista o equacionamento das mazelas da questão social.

Assim sendo, dentro da perspectiva neoliberal em trânsito de forma hegemônica na nova ordem mundial, a descentralização passou a ser utilizada como mecanismo para encobrir o desmonte do Estado e preservar a concentração de poder político e econômico na instância central do governo, enquanto as questões pertinentes à esfera da reprodução social foram repassadas para as instâncias periféricas. Essa hierarquização e fracionamento das questões de interesse público constitui recurso para a proliferação, nas esferas, municipais, de núcleos de contenção das demandas democráticas e de amortização dos conflitos presentes na sociedade. Nessa direção, significa um poderoso instrumento para eximir o Estado central das funções de preservação e reprodução da força de trabalho e para a manutenção da estabilidade política necessária à preservação da ordem dominante.

Em outra dimensão, o projeto progressista democrático emergente nos países que passaram por regimes ditatoriais, colocou, dentro dos limites anteriormente analisados, a descentralização associada a uma redistribuição de poder. Estabeleceu como horizonte a proliferação de núcleos decisórios descentralizados tendo em vista a ampliação do exercício democrático, a conquista da cidadania moderna e a construção de novas e democráticas relações Estado e sociedade.

Nessa proposta de uma sociabilidade democrática, a municipalização adquiriu força como alternativa para aproximar as demandas da população dos espaços de decisão, garantindo às instâncias periféricas do Estado autonomia para o equacionamento de seus interesses e/ou necessidades. Isso no bojo de um processo de descentralização territorial realizado no interior do próprio Estado na direção da instância federal para a municipal e, de descentralização funcional efetuado em áreas sociais específicas.

Prevalece então, na perspectiva progressista democrática, a ênfase na ampliação dos espaços de participação dos indivíduos nas questões públicas, até então monopolizadas pelo Estado. Ao poder local foi atribuída visibilidade política em substituição ao poder

governamental que historicamente respondeu pela gestão das Políticas Sociais. Assim é que os conselhos paritários, compostos por uma parceria Estado e sociedade, passaram a ser considerados como novos organismos públicos privilegiados para a construção de uma esfera pública democrática.

Conforme pode ser verificado no interior deste estudo, é nessa dimensão que, em confronto com a investida neoliberal, se inscrevem as mudanças introduzidas na realidade brasileira no campo das políticas de corte social, tendo como horizonte a conquista da cidadania moderna historicamente negada às classes excluídas do país. Especificamente na área da infância, a análise sobre o reordenamento político-institucional promovido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, a partir de preceitos constitucionalmente assegurados, deixou patente a incorporação das idéias e proposições da proposta democrática, para tornar hegemônio um novo padrão de gerenciamento da Política Pública. Numa perspectiva de ruptura com o modelo centralizado e autoritário de gestão da Política Social legado do passado, o Estatuto colocou os Conselhos de Direitos, novos órgãos públicos descentralizados, paritários e representativos, como instâncias nucleares do processo de descentralização da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Na problematização realizada ao longo deste trabalho sobre a descentralização como mecanismo para democratizar a Política Social destinada à criança e ao adolescente, em Maceió, foi visto que a desejada parceria governamental e não-governamental para a elaboração da Política de Atendimento dos Direitos não se materializou enquanto alternativa capaz de modificar, pela via política, a ordem estabelecida. No novo órgão público descentralizado, paritário e representativo, núcleo do processo de descentralização territorial e funcional neste município, acabou sendo reproduzida, em nível local, a tradicional hegemonia do Poder Executivo na condução das questões públicas. A proposta de municipalização da Política Pública para a criança e o adolescente terminou sendo transfigurada em um processo

de prefeiturização que, em detrimento dos poderes locais, conduziu ao fortalecimento do governo do Município. Assim sendo, o recurso da paridade e da representatividade, alicerces do caráter democrático da nova instância pública colegiada, mostraram-se inócuos para o rompimento das relações sociais de dominação historicamente determinadas na sociedade.

Ao invés da esperada autonomia do CMDCAM na esfera de sua competência, em nível local ficou patente sua subordinação política, econômica e administrativa em relação aos Poderes Municipais. No que se refere à vinculação do Conselho com o governo federal, persistiu a omissão da instância central em termos de apoio institucional, principalmente quanto aos recursos financeiros.

Em que pese o empenho dos sujeitos individuais, a capacidade organizacional do novo espaço público permaneceu aquém das finalidades e atribuições jurídico – legalmente consignadas. Após quase seis anos de uma existência marcada por discontinuidades e fragilidades político-institucionais, os resultados obtidos foram incipientes em termos da amplitude e complexidade da Política de Atendimento de Direitos, tal como requerida pela doutrina de Proteção Integral.

Nesse sentido, o reordenamento político-institucional introduzido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e implantado em Maceió circunscreveu-se aos limites da lei, acentuando o descompasso entre a normativa jurídica e a realidade social. Às crianças e adolescentes do Município continuou sendo negado o acesso aos direitos sociais que, desde 1990, foram legalmente assegurados. Assim sendo, se a análise efetuada em torno da experiência descentralizadora realizada em Maceió permitiu constatar que a criação do Conselho Municipal de Direitos não conduziu à construção de uma prática democrática entre o Estado e a sociedade para a elaboração da Política Pública, também deixou nítida a ausência de nexos entre a descentralização e a democracia.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, Perseu. Pesquisa em Ciências Sociais in HIRANO, Sedi (org.). *Pesquisa Social, Projeto e Planejamento*. São Paulo: T. A. Queiroz, p. 21-88, 1979.
- ADORNO, Sergio. Criança: a Lei e a Cidadania. in: RIZZINI, Irene. *A criança no brasil hoje: Desafio para o Terceiro Milênio*. Rio de Janeiro: USU, p. 101-112, 1993.
- ANDERSEN, Perry. Balanço do neoliberalismo, in SADER, Emir, GENTILI, Pablo (org.). *Pós-neoliberalismo - As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-23, 1995.
- ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao Trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995, 155 p.
- BORJA, Jordi. A participação cidadina. *Espaço e Debates*. São Paulo: NERU, n 24, p. 14-25, 1988.
- 
- BORON, Atilio. *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*. Tradução de Emir Sader. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994, 272 p.
- \_\_\_\_\_. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. in SADER, Emir, GENTILI, Pablo (org.). *Pós-neoliberalismo - As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 63-118, 1995.
- BRANDÃO, André A. Liberalismo, neoliberalismo e políticas sociais. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez. ano VII, n. 36, p. 84-100, ago 1991.
- BRASIL. CRIANÇA; URGENTE. A LEI N. 8.069. São Paulo: IBPS / Columbus, v. 3, 1990, 181 p.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRUM, Argemiro. *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro*. 12 ed. Petrópolis: Vozes. 1993, 316 p. (Série Fidene).

BURSZTYN, Marcel. *O País das Alianças: Elites e Continuismo no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1990, 139 p.

CAMPOS, Edval B., MACIEL, Carlos A. B. Conselhos Paritários: O enigma da participação. *8º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais*. Salvador. *Cadernos de Comunicações*. Salvador: ABESS, CEDEPSS, CFSS, ENESSO, p. 387-388, 1995.

CARDOSO, Fernando, H. *A Construção da Democracia - estudos sobre política*. São Paulo: Siciliano, 1993, 272 p.

CASTRO, Maria H. G. de Descentralização e Política de Saúde: Tendências Recentes - *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA. v. 1. n 5, p. 105-121, jun. 1991.

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE MACEIÓ. *Regimento Interno*. Maceió: CMDCAM, de 07 de junho de 1991, 5 p. (mimeo).

\_\_\_\_\_. *Regimento Interno*. Maceió: CMDCAM, de 24 de outubro de 1995, 5 p. (mimeo).

\_\_\_\_\_. *Livro de Atas*. Maceió: CMDCAM, v. 1, 1991-1995, 70 p.

\_\_\_\_\_. *Livro de Atas*. Maceió: CMDCAM, v. 2, 1995-1996, 6 p.

COUTINHO, Carlos N. A Democracia Como Valor Universal. *Encontros com a Civilização Brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, n. 9, p. 33-47, março 1979.

COVRE, Maria de L. M. *A Fala dos Homens: Análise do pensamento tecnocrático 1964-1981*. São Paulo: Brasiliense, 1983, 327 p.

- \_\_\_\_\_. *Capitalismo Monopolista no Brasil*. - uma abordagem social. São Paulo: Garilli, 1989, 68 p.
- CENTRO BRASILEIRO PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA. Entre o Público e o Privado. *Cadernos CBIA*. 2 ed. Rio de Janeiro: MAS / CBIA, n. 1, nov. 1991, 50 p.
- \_\_\_\_\_. *Trabalhando Conselhos de Direitos*. São Paulo: IEE/PUC. n. 4, abril 1993, 52 p. (Cadernos de Ação).
- CHAUÍ, Marilena. *Convite à Filosofia*. 6 ed. São Paulo: Ática, 1995, 440 p.
- COSTA, Antonio C. De Menor a Cidadão. in MENDEZ, Emilio G; COSTA, Antonio C. *Das Necessidades aos Direitos*. São Paulo: Malheiros, p. 122-145, 1994.
- DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. *Espaço e Debates*. São Paulo: NERU, n. 24, p. 26-39, 1988.
- DE LA MORA, Luiz. Da Política de Atendimento. In: COSTA, Antonio C. G. (org.). *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*. São Paulo: Malheiros, p. 255-257, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Fundamentos e Estratégias para a Formulação e Controle das Políticas Públicas*. Recife: PMR, nov. 1993, 17 p. (mimeo).
- \_\_\_\_\_. Aferição da qualidade da participação dos agentes envolvidos em mecanismos de gestão democrática do desenvolvimento local. Uma proposta metodológica. in *VII Colóquio sobre Poder Local*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 23-25 abril 1997, 15 p. (mimeo).
- DEMO, Pedro. *Política Social nas Décadas de 60 e 70*. Fortaleza: UFC, 1981, 237 p.
- \_\_\_\_\_. *Estatuto da Criança e do Adolescente - Tentativa de análise introdutória crítica*. Brasília: IPEA, julho 1990, 18 p. (mimeo).

DINIZ, Eli. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*. Brasil, 1985-95. Rio de Janeiro: FGV, 1997, 228 p.

DRAIBE, Sonia M. As Políticas Sociais e o neoliberalismo. *Revista da USP*. São Paulo: USP. n. 17, p. 83-101, 1993.

\_\_\_\_\_. Por um reforço da proteção à família: contribuição à reforma dos programas de assistência social no Brasil. in: KALOUSTIAN, Silvio M. *Família Brasileira - a base de tudo*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, p. 109-130, 1994.

\_\_\_\_\_. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. in: SOARES, Glaucio A. D.; D'ARAUJO, Maria C. (org.). *21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro. FGV, p. 271-309, 1994.

FALEIROS, Vicente de P. *O trabalho da Política: saúde e segurança dos trabalhadores*. São Paulo: Cortez, 1992, 309 p.

\_\_\_\_\_. Infância e Processo Político no Brasil, In PILLOTTI, Francisco, RIZZINI, Irene (org.) *A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: IIDN, USU, Amais, p. 47-98, 1995.

FELICISSIMO, José R. A Descentralização do Estado Frente às Novas Práticas e Formas de Ação Coletiva. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo. V. 8, n. 2, p. 45-60, abr/jun. 1994.

FERNANDES, Florestan. O rateio da Pobreza. *Folha de São Paulo*. São Paulo: 11 ago 95. Caderno 1, p. 2.

FISCHER, Tania; COLOMER, Antonio; TEIXEIRA, Ângela. Gestão Municipal, Descentralização e Participação do Cidadão - Um estudo comparado Espanha / Brasil. in: FISCHER, Tania. (org.). *Poder Local: Governo e Cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, p. 115-123, 1993.

GARCIA, Margarita B. et al. *Conselhos Municipais de Direitos*. Exercício de Participação. Recife: GENDHEC, 1993, 63 p.

- GOHN, Maria da G. Conselhos Populares e Participação Popular. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: ano XI. n. 34, p. 65-89, dez. 1990.
- GORZ, André. *Adeus ao proletariado* - para além do socialismo. Tradução de Angela Ramalho Vianna e Sergio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1982, 203 p.
- GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. 6 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988, 444 p.
- GROTH, Terrie R. Transição Democrática: Burguesia versus os Rumos da Revolução. in MOURA, Alexandrina S. (org.). *O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática*. São Paulo: Vértice. Ed. Revista dos Tribunais; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, p. 19-38, 1989.
- HOBBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX - 1914 - 1991*. Tradução de Marcos Santarita. São Paulo. Companhia das Letras, 1995, 598 p.
- IAMAMOTO, Marilda V.; CARVALHO, Raul. *Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 5 ed. São Paulo, Cortez, 1986, 383 p.
- IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. 4 ed. rev. e at. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986, 316 p.
- \_\_\_\_\_. *Capitalismo e Democracia*. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1989, 274 p.
- JACOBI, Pedro. Movimentos Reivindicatórios Urbanos, Estado e Cultura Política: Reflexão em torno da ação coletiva e de seus efeitos político-institucionais no Brasil. In: LARANGEIRA, Sonia (org.). *Classes e Movimentos Sociais na América Latina*. São Paulo: Hucitec, p. 220-244, 1990.
- \_\_\_\_\_. Descentralização Municipal e Participação dos cidadãos. In: *IX Conferência Nacional de Saúde*. 1992. Brasília. *Cadernos da Nona*. Brasília: UNB, v. 1, p. 113-119, 1992.

\_\_\_\_\_. Descentralização e Participação. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez. ano XIV. n. 41, p. 22-37, abr 1995.

KEYNES, John M. O fim do laissez-faire (1926). in: *John Maynard Keynes: Economia*. SZMRECSÁNYI, Tamás (org.), Coordenação de Florestan Fernandes. Tradução de Miriam M. Leite, 2 ed. São Paulo: Ática, p. 106-126, 1984. (Coleção Grandes Cientistas Sociais, 6).

LESSA, Sergio. *A Ontologia de Lukács*. Maceió: EDUFAL, 1996, 146 p., (Série Didática; 2).

LOBO, Thereza. Descentralização - uma alternativa de mudança. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. n. 22, p. 14-24, jan-mar 1988.

LUKÁCS, G. “Il Lavoro”. in *Per una Ontologia dell Essere Sociale*. V. II, Roma: Riuniti, p. 11-131, 1976.

\_\_\_\_\_. *Marx y el Problema De La Decadência Ideológica*. Tradução de Felix Blanco. México: Siglo Veintiuno, 1981, 103 p.

LUSK, Mark W., MASON, Derek T. Meninos e Meninas “De Rua” no Rio de Janeiro: Um Estudo sobre sua Tipologia. In RIZZINI, Irene (org.). *A Criança no Brasil Hoje: Desafio para o Terceiro Milênio*. Rio de Janeiro: USU, p. 153-171, 1993.

MACEIÓ. Lei 4.014, de 23 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Diário Oficial do Estado de Alagoas*. Maceió, p. 24, 24 jan. 1991.

\_\_\_\_\_. Decreto 4175, de 20 de agosto de 1991. Regulamenta o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente. *Diário Oficial do Estado de Alagoas*. Maceió, p. 26, 21 ago 1991.

\_\_\_\_\_. Lei 4141, de 28 de agosto de 1992. Introduz alterações à Lei nº 4014, de 25 de janeiro de 1991 e adota providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de Alagoas*. Maceió, p. 17, 29 ago 1992.

\_\_\_\_\_. Decreto 5384, de 22 de maio de 1995. Regulamenta o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Diário Oficial do Estado de Alagoas*. Maceió, n. 101, p. 36, 23 maio 1995.

MACPHERSON, C. B. *A Democracia Liberal: Origens e evolução*. Trad. Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, 103 p.

\_\_\_\_\_. *La Teoria Política del Individualismo Posesivo*. Barcelona, 1970, 263 p.

MALTA, Claudia Viana de M., RAMOS, Vanda A *Reflexões sobre a implantação do órgão de defesa da criança e do adolescente em Maceió*. Maceió: UFAL / NTCA, julh. 1990, 9 p. (mimeo).

MALTA, Claudia V. de M. *Breve Histórico do Fórum de Defesa da Criança e do Adolescente em Alagoas*. Maceió: UFAL / NTCA, nov. 1995, 6 p. (mimeo).

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, 220 p.

MARX, Karl. *A questão Judaica*. 2 ed. São Paulo: Moraes, 1991, 127 p.

\_\_\_\_\_. Glosas críticas marginais ao artigo O rei da Prússia e a reforma social. De um prussiano. Tradução de Ivo Tonet. *PRAXIS*. Belo Horizonte: Projeto Joaquim de Oliveira. n. 5, p. 68-91, 1995.

MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira e Leandro Konder. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1989, 151 p.

- MASSOLO, Alejandra. Em direção às bases: descentralização e município. *Espaço e Debates*. São Paulo: NERU, n. 24, p. 40-54, 1988.
- MINAYO, Maria C. de S. *O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde*. 4 ed. São Paulo - Rio de Janeiro: Hucitec - Abrasco, 1996, 269 p.
- NAVARRO, Vicente. Produção e Estado de Bem-Estar. O Contexto Político das Reformas. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*. São Paulo: CEDEC, 28/29, p. 157-200, 1993.
- NETTO, José P. *Democracia e Transição Socialista* - Escritos de teoria e política. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990, 143 p.
- \_\_\_\_\_. *Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64*. São Paulo: Cortez, 1991, 333 p.
- \_\_\_\_\_. *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1992. 165 p.
- \_\_\_\_\_. *Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal*. São Paulo: Cortez, 1993, 92 p., (Coleção Questões da Nossa Época; V. 20).
- NOLASCO, Cristina et al. *Habermas e Lukács: método, trabalho e objetividade*. Organizada por Sergio Lessa. Maceió: EDUFAL, 1996, 99 p.
- O'CONNOR, James. *Usa: A Crise do Estado Capitalista*. Tradução de João Maia, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, 263 p.
- O'DONNELL, Guillermo. *Contrapontos* - autoritarismo e democratização. Tradução de Evelyn Kay Massaro e Nathan Giraldi. São Paulo: Vértice, 1986, 158 p.
- OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do Antivalor - Capital, força de trabalho e fundo público. *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP. n. 22, p. 8-28, out. 1988.

\_\_\_\_\_. A Metamorfose da Arribaça. Fundo Público e Regulação Autoritária na Expansão Econômica do Nordeste. *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP. n. 27, p. 67-92, julho 1990.

\_\_\_\_\_. A economia política da social democracia. *Revista USP*. São Paulo: USP. n. 17, p. 137-143, maio 1993.

OLIVEIRA, Maria J. de. *Assistência Social: Do discurso do Estado à prática do Serviço Social*. Florianópolis, 1989, 286 p. (Série Didática).

OSTERNE, Socorro. Universalização da Assistência, uma exigência democrática. *Seminário Assistência Social Hoje: Verso e Reverso*. Fortaleza: CRAS, p. 72-77, 1991.

PEREIRA, Potyara A. A questão do bem-estar do menor no contexto social da política social brasileira. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez. ano IX, n. 27, p. 52-88, set. 1988.

\_\_\_\_\_. Transição Democrática e Política Social no Brasil. In: PAIVA, Leda D. C. (org.) *Transição Democrática e Política Social no Brasil*. Brasília: UNB, p. 64-82, 1988, (Cadernos do CEAM).

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a Medida Provisória nº 813, de 01/01/95. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, ano XVI, n. 47, p. 147-150, abr. 1995.

PILOTTI, Francisco. Crises e Perspectivas da Assistência à Infância na América Latina, in PILOTTI, Francisco, RIZZINI, Irene (org.). *A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: IIDN, USU, Amais, p. 11-45, 1995.

PONTES JUNIOR, Felício. *Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Malheiros, 1993, 70 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACEIÓ. *Demonstrativo de Despesa*. Maceió: PMM / Secretaria de Administração e Finanças, 1991.

\_\_\_\_\_. *Demonstrativo de Despesa*. Maceió: PMM / Secretaria de Administração e Finanças, 1992.

\_\_\_\_\_. *Demonstrativo de Despesa*. Maceió: PMM / Secretaria de Administração e Finanças, 1993.

\_\_\_\_\_. *Demonstrativo de Despesa*. Maceió: PMM / Secretaria de Administração e Finanças, 1994.

\_\_\_\_\_. *Demonstrativo de Despesa*. Maceió: PMM / Secretaria de Administração e Finanças, 1995.

QUIRINO, Célia G. Tocqueville: sobre a liberdade e a igualdade. in WEFFORT, Francisco (org.). *Os clássicos da Política*. São Paulo: Ática, v. 2, p. 149-188, 1989.

RIZZINI, Irene. Crianças e Menores – do Pátrio Poder ao Pátrio Dever. in PILLOTTI, Francisco, RIZZINI, Irene (org.). *A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: IIDN, USU, Amais, p. 99-168, 1995.

RIZZINI, Irma. Meninos Desvalidos e Menores Transviados: a Trajetória da Assistência Pública até a Era Vargas, in PILLOTTI, Francisco, RIZZINI, Irene (org.) *A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: IIDN, USU, Amais, p. 243-298, 1995.

SADER, Emir. A hegemonia neoliberal na América Latina. in SADER, Emir, GENTILÍ, Pablo (org.). *Pós Neoliberalismo*. As políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 35-37, 1995.

- SANTOS, Benedito R. dos. a Implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente. in: PEREIRA JUNIOR, Almir, BEZERRA, Jaerson L., HERINGER, Rosana. *Os impasses da Cidadania*. Rio de Janeiro: IBASE, p. 66-79, 1992.
- SANTOS, Wanderley G. *Cidadania e Justiça: A política social na ordem brasileira*. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987, 89 p.
- SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada - V. II As questões clássicas*. Trad. de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994, 351 p.
- SATO, Ademar K. *Descentralização: Um Tema Complexo*. Brasília: IPEA, out. 1993, 20 p. (Texto para Discussão nº 314).
- SÊDA, Edson. Anteprojeto de Lei Municipal. *Brasil. Criança Urgente. A Lei 8069/90*. São Paulo: IBPS / Columbus, p. 62-67, 1990.
- \_\_\_\_\_. Da Política de Atendimento. In: COSTA, Antonio C. G. (org.). *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*. São Paulo: Malheiros, p. 249-255, 1992.
- SILVA, Maria D. Movimentos Sociais Urbanos e Estado: Efeitos Político-Institucionais e Consolidação Democrática. in: *Brasil Urbano: Cenário da Ordem e da Desordem*. Rio de Janeiro: Notrya, p. 234-256, 1993.
- SILVA, Maria Ozanira da. O Serviço Social na conjuntura brasileira. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez. ano XV, n. 44, p. 77-113, abril 1994.
- SIMÕES, Carlos. A família e a propriedade no Código de Menores. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, ano IV. n. 11, p. 83-95, abr. 1983.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo - 1964-1985*. Trad. de Mario S. Silva. 4 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, 608 p.

SOARES, Glaucio A. D., D'ARAUJO, Maria C. (org.). *21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 1994, 309 p.

SPOSATI, Aldaísa. Os desafios da municipalização do atendimento à criança e ao adolescente: o convívio entre a LOAS e o ECA. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez. ano XV, n. 46, p. 104-115, set. 1992.

TAVARES, Maria da C. O Planejamento em Economias Mistas in *Seminário Estado e Planejamento: Sonhos e Realidade*. Brasília: CENDEC / IPEA / SEPLAM, p. 25-52, set. 1986.

TEIXEIRA, Sonia M. F. Assistência na Previdência Social - Uma Política Marginal. in: SPOSATTI, Aldaísa, FALCÃO, Maria do C., TEIXEIRA, Sonia M. F. *Os Direitos dos Desassistidos Sociais*. São Paulo: Cortez, 1989, 126 p.

\_\_\_\_\_. Descentralização dos Serviços de Saúde: dimensões analíticas. in: *IX Conferência Nacional de Saúde*. 1992. Brasília. *Cadernos da Nona*. Brasília: UNB, v. 1, p. 27-37, 1992.

TOBAR, Federico. O Conceito de Descentralização: Usos e Abusos. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA. v. 1, n. 5, p. 31-51, jun. 1991.

TOCQUEVILLE, Alexis de. O Antigo Regime e a Revolução. *Tocqueville (1805 - 1859) - Vida e Obra*. 2 ed. Tradução de Francisco C. Weffort. São Paulo: Abril Cultural, p. 319-365, 1979 (Os Pensadores).

\_\_\_\_\_. *A Democracia na América*. 3 ed. Tradução e notas Neil Ribeiro da Silva. São Paulo: Ed. Itatiaia - USP, 1987, 597 p. (Biblioteca de Cultura Humanista).

UGA, Maria A. D. Descentralização e Democracia: o outro lado da moeda. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA. v. 1, n. 5, p. 87-104, jun. 1991.

\_\_\_\_\_. Núcleo Temático da Criança e do Adolescente. *Livro de Atas*. Maceió, p. 31-89, 1990.

- VENTURA, Zuenir. *1968 O Ano que não terminou: a aventura de uma geração*. 13 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988, 314 p.
- VIANNA, Luiz W. Lições da América. O problema do americanismo em Tocqueville. *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC - Marco Zero. n. 30, p. 159-193, 1993.
- VIEIRA, Evaldo. *Estado e Miséria Social no Brasil: de Getulio a Geisel - 1951 a 1978*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1987, 240 p.
- VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto - Propostas e Vicissitudes da Política de Atendimento à Infância e Adolescência do Brasil Contemporâneo, In PILLOTTI, Francisco, RIZZINI, Irene (org.). *A Arte de Governar Crianças: A História das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: IIDN, Ed. USU, Amais, p. 65-75, 1995.
- WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília: UNB, v. 1, p. 139-197, 1994.

À  
Diretora Científica da FAPEAL  
Prof.<sup>a</sup> Maria Denilda Moura

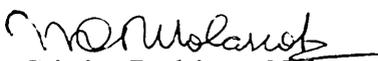
Em 20/04/98

Prezada Senhora,

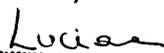
Temos a satisfação de encaminhar à FAPEAL um exemplar de nossa dissertação – *A Descentralização da Política Social para a Criança e o Adolescente em Maceió – Uma alternativa democrática?* Esclarecemos que a mesma foi aprovada pelo Mestrado em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, em 15 de dezembro de 1997, conforme consta na documentação em anexo.

Aproveitamos a oportunidade para expressar nossos agradecimentos pelo apoio financeiro dispensado durante dois anos por esta entidade e que muito contribuiu para a realização do processo investigativo.

Atenciosamente,

  
Maria Cristina Rodrigues Nolasco de Araujo

Documento recebido  
em: 23, 4, 98 .

  
Assinatura do Funcionário

94/0058 - 4



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

**DECLARAÇÃO**

Declaro, para os devidos fins, que a mestranda **Maria Cristina Rodrigues Nolasco de Araújo**, defendeu a dissertação de mestrado intitulada **A Descentralização da Política Social para a Criança e o Adolescente em Maceió - Uma Alternativa Democrática?**, em 15 de dezembro de 1997, sendo aprovada pela Banca Examinadora com a menção: **APROVADA COM DISTINÇÃO**.

Recife, 15 de dezembro de 1997

 **Profa. ANA CRISTINA SOUZA VIEIRA**  
Coord. do Mestrado em S. Social

Ata da Reunião da Comissão Examinadora de Dissertações de Mestrado de Maria Cristina Rodrigues Nolasco de Araújo, realizada no Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco aos quinze dias do mês de dezembro de mil novecentos e noventa e sete.

Aos quinze de dezembro de mil novecentos e noventa e sete, às nove horas, na sala de aula do Curso de Pós-graduação em Serviços Sociais, no Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco em sessão pública, teve início a defesa da Dissertação de Mestrado em Serviços Sociais intitulada: "A Descentralização da Política Social para a Criança e o Adolescente em Recife: uma alternativa democrática?", de Maria Cristina Rodrigues Nolasco de Araújo, a qual já se encontra preenchido todos os demais condições exigidos para a obtenção do grau de Mestre em Serviços Sociais. A Banca Examinadora indicada em reunião do Colegiado do Curso de Mestrado em Serviços Sociais, realizada em doze de agosto de mil novecentos e noventa e sete e aprovada pelos Câmaras de Pesquisa e Pós-graduação em sua 7ª reunião Conjunta Ordinária, realizada em onze de setembro de mil novecentos e noventa e sete, de acordo com o processo número 23076.007387/97-52. Foi constituída pelo Prof. Luis De La Hora, Dr. em Sociologia na qualidade de Orientador e 1º examinador; pelo Prof. Sérgio Afônio Lessa Filho, Dr. em Sociologia na qualidade de 2º examinador; pela Prof. Ana Cristina de Souza Vieira, Dra. em Serviços Sociais, na qualidade de 3º examinador; pela Prof. Ana Cristina Brito Frazende, Dra. em Sociologia na qualidade de Suplente interna e pelo

Prof. Paulo Henrique Novães Martins de Albuquerque,  
Dr. em Sociologia, na qualidade de suplente  
ayo. Na qualidade de Orientador o Prof. Dr.  
De La Mora, presidiu os trabalhos e após  
devidas apresentações, convidou a candidata a  
levar sobre o conteúdo da dissertação. Concluída  
apresentação a candidata foi arquiada pela Bo.  
Examinadora, que finalizando os trabalhos re-  
aprovou a dissertação, com os seguintes nomes:  
Prof. Luis De La Mora: aprovada com distinção  
Ezequias Afonso Lessa Filho: aprovada com distinção  
Ana Cristina de Souza Vieira: aprovada com distinção  
e para prestar lavoro a presente data que se  
terminada por um e por quem de direito  
25 de dezembro de 1997. Com tempo o título  
Dissertação é: A Descentralização da Política  
Ciol para a Criança e o Adolescente, em Maca  
Uma Alternativa Democrática? ~~Final~~

x Cely L. M.

x M. W.

x Prof. Cristina King

x Maria Cristina Rodrigues Nolasco de Araújo