

Esta é uma publicação do

**Forum DCA**

Forum Nacional Permanente de Entidades  
Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da  
Criança e do Adolescente

Apoio:

**UNICEF**

Fundo das Nações Unidas para a Infância

**CBIA**

Centro Brasileiro para a  
Infância e Adolescência

**OIT**

Organização Internacional do Trabalho

**PUC/SP**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

**DISTRIBUIÇÃO GRATUITA**

*revista*  
**FORUMDCA**

**Políticas e  
prioridades  
políticas**

**Primeiro semestre de 1993**

**Número 1**

## EXPEDIENTE

Revista Forum D.C.A. é editada pelo Secretariado Nacional, composto por:

### SECRETARIADO EXECUTIVO DO FORUM DCA

Edson Lucas Viana  
Melba Martins

### MEMBROS DO SECRETARIADO NACIONAL DO FÓRUM DCA

MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA  
Mario Volpi

### PASTORAL DO MENOR

Imã Maria do Rosário Leite Cintra

### REDE NACIONAL DE CENTROS DE DEFESA

CENTRO DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DA BAHIA

Wanderlino Nogueira Neto

### REDE NACIONAL DE NÚCLEOS DE ESTUDOS E PESQUISA

INSTITUTO DE ESTUDOS ESPECIAIS DA PUC-SP - IEE

Maria do Carmo Brant de Carvalho

### ENTIDADES MEMBROS

Amparo ao Menor Carente - Amnecar / Associação Comunitária de São Bernardo do Campo / Associação Brasileira da Criança Negligenciada e Maltratada / Associação dos Ex-Alunos da FEBEM - ASSAE / Associação Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência - ABRAPIA / Centro de Defesa dos Direitos Humanos Pe. Ezequiel Ramin - Depi<sup>o</sup> de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente / Centro Brasileiro dos Direitos da Criança e do Adolescente / Centro de Cultura Luis Freire / Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do ABC / Centro de Defesa da Criança e do Adolescente de Cuiabá / Centro de Defesa do Menor de Belém / Centro de Defesa do Menor Dom Luciano Mendes / Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião / Centro de Defesa dos Direitos Humanos Margal de Souza Tupã I / Centro Dom Helder Camara de Estudos e Ação Social - CENDHEC / Centro Regional de Atenção aos Maus Tratos na Infância - CRAMI / Comissão Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CUT / Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - ANTE / Federação das Associações de Menores do Estado da Bahia - FAMENOR / Fundação Abripi pelos Direitos da Criança / Fundação Faculdade de Direito da Bahia / Fundação Fé e Alegria / Instituto de Estudos Sócio-Econômicos - INESC / Movimento de Defesa do Menor / Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - Centro de Educação / Projeto Roda Viva - Construção da Cidadania da Criança / Terranuova - Projeto Axé / Universidade Católica de Goiás - Projeto Aldeia Juvenil / Universidade Santa Ursula - CESME / Visão Mundial

### SEDE DO FORUM DCA:

CLN 308 bl. "B" - sala 216

Brasília - DF

CEP: 70747-520

Fone: (061) 273-0116

Fax: (061) 225-1577

Assistente Técnica Forum DCA: Marcia Guedes Vieira

Elaboração/Projeto: Denise Neri Blandes

Irândi Pereira

Cordenação: Maria do Carmo Brant de Carvalho

Revisão de Texto: Olga H. Servulo da Cunha

Foto: Job Leocádio dos Santos

Arte: Homem de Melo & Troia

Produção Gráfica: Foja Editora - Fone: (011) 572-0309

Tiragem: 5.000

Apoio: UNICEF / OIT / FCBA / PUC-SP

Distribuição Gratuita

E autorizada a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.

## SUMÁRIO



<b>Apresentação</b> .....	03
<b>Forum DCA</b>	
Princípios Norteadores de Funcionamento do Forum DCA.....	05
Forum DCA Breve Histórico.....	06
<b>O Protagonismo do Movimento Social de Luta pela Criança</b> .....	07
<b>Da Política de Atendimento ao Menor à Política de Direitos da Criança e do Adolescente</b>	
Breve olhar sobre as políticas públicas para a infância.....	10
Legislação de "menores" na América Latina: uma doutrina em situação irregular.....	14
A política de atendimento.....	19
<b>A questão do Estado</b> .....	22
<b>O comportamento das políticas públicas no Brasil</b>	
A dinâmica das políticas sociais.....	24
As políticas públicas de atenção à criança e ao adolescente.....	27
<b>O financiamento e os gastos com políticas sociais</b>	
A realidade do orçamento público na área da infância.....	29
O processo orçamentário e a participação popular.....	33
Financiamento e desempenho das políticas sociais (1980 - 1991).....	37
<b>O exercício do controle pela Sociedade Civil</b>	
Pontos fundamentais acerca do Controle pela Sociedade Civil.....	42
Controle Social as Políticas Públicas.....	44
Controle democrático e protagonismo popular.....	46
<b>Contribuição a uma política específica</b>	
O trabalho infantil no mundo: O que fazer?.....	50
<b>Destaque</b>	
Ato de Posse do CONANDA: pronunciamento da Sociedade Civil.....	54
1ª Reunião oficial do CONANDA: pronunciamentos da Sociedade Civil.....	55
1ª Reunião oficial do CONANDA: discurso de posse do vice-presidente do CONANDA.....	56

## APRESENTAÇÃO

A partir deste primeiro número, a **Revista Forum DCA**, pretende afirmar-se mais como um instrumento de debate sobre os principais temas relativos à formulação das políticas públicas na área da criança e do adolescente, o que envolve diversos aspectos: legislação, política de atendimento, financiamento e os gastos, formas de participação e controle pela sociedade, experiências concretas, definição de prioridades políticas.

Este número é fruto do Seminário de Políticas Públicas: Direitos da Criança e do Adolescente realizado pelo Forum DCA em novembro/92 cujos objetivos foram:

- Introduzir um novo modo de pensar a política de atenção à criança e ao adolescente que privilegie a globalização das atenções - não a setorização/fragmentação - e o respeito às diferenças regionais.
  - Contribuir na reflexão/formação dos Conselheiros Estaduais e Conselheiros de nível nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.
  - Promover uma articulação maior da Rede de Centros de Estudo e Pesquisa sobre as questões relacionadas à criança e ao adolescente.
- Neste sentido, esta publicação reproduz parte dos debates das contribuições e propostas presentes no Seminário de Políticas Públicas, por considerá-las significativas para o conjunto dos trabalhadores sociais envolvidos direta e indiretamente com a causa da infância e juventude em nosso país.
- Da mesma forma, pretende-se ampliar mais o espaço dedicado ao debate e a formulação das Políticas Públicas, esperando que os próximos números possam contemplar as demais contribuições do referido Seminário bem como, artigos, análises, experiências e propostas que vêm sendo debatidas e elaboradas pelos grupos de trabalho do Forum DCA.

Finalmente, gostaríamos de agradecer aos membros e colaboradores do Forum DCA, assim como o apoio do UNICEF, OIT, FCBA e PUC-SP pela presente publicação.

## PRINCÍPIOS NORTEADORES DE FUNCIONAMENTO DO FORUM DCA

### 1. Natureza

O Forum DCA - Forum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, é uma **articulação nacional de entidades não governamentais de luta pelos direitos da criança e do adolescente**, acima de distinções religiosas, raciais, ideológicas ou partidárias, aberta à cooperação com entidades governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, para a consecução de seus objetivos.

### 2. Princípios Fundamentais

O Forum DCA norteará suas atividades pelos seguintes princípios fundamentais:

- 2.1 - Compromisso com os dispositivos da Constituição referente à criança e ao adolescente;
- 2.2 - Compromisso com a Declaração Universal dos Direitos da Criança, com as "Regras de Beijing" e demais instrumentos da normativa internacional relacionados com a criança e o adolescente;
- 2.3 - Trabalho solidário, como instrumento de potencialização das capacidades e de superação das limitações de cada membro do Forum;
- 2.4 - Respeito à identidade, à autonomia e à dinâmica própria de cada entidade-membro.

### 3. Objetivos

A meta-síntese do Forum DCA, consubstanciada no lema **CRIANÇA PRIORIDADE NACIONAL**, é a valorização da vida, através das condições que favoreçam o pleno desenvolvimento pessoal e social de todas as nossas crianças e adolescentes, independentemente de sua origem ou condição sócio-econômica.

Os objetivos do Forum DCA são a promoção e a defesa dos direitos da criança e do adolescente brasileiros.

- 3.1 - Na área da **promoção dos direitos**, são objetivos do Forum DCA:
  - a - conquistar para a criança e o adolescente o lugar que de direito lhe cabe na consciência e na sensibilidade de homens e mulheres de nosso tempo;
  - b - contribuir para a transformação das determinações econômicas, dos condicionamentos político-sociais e jurídico-institucionais e dos fatores histórico-culturais, responsáveis pela atual situação da infância e da adolescência no Brasil.
- 3.2 - Na área da **defesa dos direitos**, são objetivos do Forum DCA:
  - a - Contribuir para o cumprimento cabal pela família, pela sociedade e pelo Estado do dever constitucional "de

assegurar com absoluta prioridade" os direitos das crianças e dos adolescentes consagrados na Carta Magna de 1988;

- b - Denunciar as omissões e transgressões que resultam na violação dos direitos constitucionais das crianças e dos adolescentes;
- c - Contribuir para o resgate da integridade física, psicológica e moral das vítimas de negligência, abuso, exploração, maus tratos, tráfico e extermínio.

### 4. Estratégia

- 4.1 - A estratégia de atuação do Forum DCA, estará baseada em dois pontos:
  - a - apoiar e repercutir as ações das entidades-membros;
  - b - promover ações articuladas em favor dos direitos da criança e do adolescente.
- 4.2 - São **áreas estratégicas de atuação** do Forum DCA:
  - a - As alterações e reformas no panorama legal relativo à infância e a adolescência;
  - b - O reordenamento institucional dos organismos públicos com atuação nesse campo;
  - c - A reformulação das práticas e concepções incompatíveis com o respeito à dignidade da criança e do adolescente;
  - d - A melhoria da atenção direta à criança e ao adolescente, em todas as suas formas.

### 5. Dos Membros

Toda entidade não governamental que inclua entre suas atividades a **luta por direitos** poderá integrar o Forum DCA, desde que se comprometa a seguir estes Princípios Norteadores.

Para se tornar membro do Forum DCA, a entidade deverá fazer solicitação por escrito, fornecendo uma breve descrição dos seus objetivos e das ações que desenvolve.

As solicitações recebidas serão avaliadas e aprovadas ou não pelo Secretariado Nacional, em primeira instância e, posteriormente pela Assembleia Geral do Fórum DCA.

### 6. Organização Mínima

São instâncias de funcionamento do Forum DCA, a Assembleia Geral e o Secretariado Nacional.

- 6.1 - A **Assembleia Geral**, instância máxima do Forum DCA, incube:
  - a - formular as políticas e definir os programas e atividades;
  - b - eleger o Secretariado Nacional, o Secretário Nacional Titular e Adjunto;
  - c - reunir-se ordinariamente duas vezes ao ano e em caráter extraordinário, quando convocada pelo Secretariado Nacional ou por 2/3 (dois terços) das entidades-membros do Forum DCA;
  - d - deliberar por maioria simples, correspondendo um voto a cada entidade-membro, que terá portanto um só delegado, independente do número de seus filiados

presentes à reunião;  
e - indicar 2 (dois) de seus membros para examinar e fornecer parecer sobre a prestação de contas.

6.2 - O **Secretariado Nacional** é a instância executiva do Forum DCA.

6.2.1 - Compete ao Secretariado:

Geral:  
- representar o Forum DCA sempre que necessário;

- realizar todas as tarefas relativas à coordenação das atividades programadas nas áreas-mei e nas áreas-fim.

6.2.2 - O Secretariado se regerá pelo princípio da colegialidade, devendo adotar o consenso como forma de tomada de decisões e de divisão do trabalho a ser executado.

6.2.3 - A cada Assembleia Geral Ordinária será definido o número de membros e a composição das entidades que constituirão o Secretariado Nacional. Caberá à entidade indicada designar oficialmente o (a) seu (a) representante (s) no Secretariado.

6.2.4 - Aos Secretários Nacional, Titular e Adjunto, eleitos em Assembleia, compete coordenar e dinamizar as ações do Secretariado e representar o DCA sempre que se fizer necessário.

6.2.5 - A Secretaria Executiva é a instância de apoio à execução do Secretariado Nacional. Será instalada na entidade-membro escolhida, em Assembleia, para secretariar o Fórum DCA, cabendo à mesma fornecer as condições adequadas para o seu funcionamento e deverá estar vinculada administrativamente ao Secretário Nacional.

## 7. Normas Transitórias

7.1 - O Secretariado Nacional do Forum DCA é composto por 6 (seis) membros, todos com direito a voto, sendo dois representantes de entidades-membro de caráter nacional, dois representantes de entidades-membro deviadamente constituídas em rede nacional, um Secretário Executivo e um Secretário Adjunto.

7.2 - O Secretariado Nacional será escolhido em cada Assembleia Geral ordinária, cabendo à entidade indicada designar oficialmente os seus representantes no Secretariado.

7.3 - Estes Princípios Nortadores poderão ser modificados pelo voto de 2/3 (dois terços) dos membros do Forum DCA, em Assembleia Geral ou por consulta devidamente documentada.

## FORUM DCA BREVE HISTÓRICO

Desde 1988, o Forum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - FORUM DCA - vem conquistando, gradativamente o reconhecimento e legitimidade diante dos vários segmentos sociais que têm atuado direto e indiretamente com criança e adolescente, e hoje congrega e/ou articula cerca de 34 entidades. Essa articulação surgiu a partir de duas motivações básicas:

- alteração no panorama legal, no que tange a questão da criança e do adolescente;

- necessidade de uma articulação a nível nacional de entidades atuantes na área de defesa e promoção dos direitos da infância e da juventude.

A motivação concreta e imediata para essa articulação de entidades, deveu-se ao fato de que vivia-se no Brasil um momento histórico, que incluía um processo de mudança na legislação, em todos os níveis (Federal, estadual e municipal). Essas entidades, percebendo a Legislação Brasileira como uma das expressões mais fortes das violações dos direitos, pois mostrava-se omisssa, repressora e discriminatória em relação à criança, não poderiam furtar-se ao compromisso histórico de buscar alterações substanciais no sentido de garantir os direitos da criança e do adolescente.

Explicitando mais esse processo, em julho de 1987 houve uma reunião onde elaborou-se a emenda "Criança Prioridade Nacional", que seria remetida ao Congresso Nacional em virtude da elaboração da Constituição Brasileira. Nesta reunião percebeu-se a importância das entidades se articularem e se fortalecerem conjuntamente. Em março de 1988, realizou-se um encontro de várias entidades não-governamentais, que participaram da campanha: "**Criança Prioridade Nacional**" (articulada pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua), cuja pauta principal constava a criação de um Forum Permanente e a criação da Seccional Brasileira de DCI (Defesa Internacional da Criança). Esse encontro que contou também com a participação de Daniel O'Donnell do Secretariado Internacional do DCI (Genebra), se constituiu numa verdadeira Assembleia de criação do Forum DCA.

As discussões levaram à conclusão de que não se pretendia criar uma nova entidade e portanto o Forum não teria Estatuto e Regimento Interno. Foi elaborada então, uma **Carta de Princípios Nortadores**. A Carta estabeleceu: - Natureza: entidades não-governamentais de luta pelos direitos da criança e do adolescente.

- Princípios: compromisso com as normas - a Constituição, a normativa internacional, etc; compromisso com o trabalho solidário de potencializar as entidades (subsídios, informações...); respeito à autonomia e à dinâmica

## O PROTAGONISMO DO MOVIMENTO SOCIAL DE LUTA PELA CRIANÇA

própria de cada entidade.

- Objetivo: promoção de direitos - assegurar os direitos nas leis; defesa de direitos - assegurar os direitos conquistados através de denúncias às omissões e às transgressões; buscar o resgate da identidade da criança e do adolescente física, moral e psicológica.

- Estratégias: apoiar e repercutir as ações das entidades-membros e promover ações articuladas em favor dos direitos da infância e da juventude.

- Áreas de Atuação: alterações e reforma do panorama legal; reordenamento institucional e reformulação das práticas (melhoria da ação direta).

- Critérios para compor o Forum: ser entidade não-governamental e atuar a nível nacional na área de promoção e defesa dos direitos.

Tendo em vista que o Forum DCA não é constituído juridicamente, inicialmente uma das entidades-membro, escolhida em Assembleia, emprestava a sua personalidade jurídica para o funcionamento do Forum.

Na Assembleia Nacional de maio/92, foi deliberada a criação de uma Entidade Mantenedora para o Forum DCA, que se encarregará de todos os procedimentos legais para o pleno funcionamento do Forum. A entidade se chamará Sociedade Brasileira dos Direitos da Criança e do Adolescente - SBDCA.

Após um ano de sua criação o Forum DCA apresentava, em maio de 1989, o seguinte relatório: participação intensa no processo de elaboração da Constituição Federal conseguindo com isso a garantia do artigo 227. Imediatamente após a aprovação da Constituição, o Forum iniciou o processo de articulação para a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA - isto feito através do que chamou-se "Grupo de Redação", no qual participavam entidades, juristas e a Curadoria do Estado de São Paulo.

A aprovação do ECA gerou uma série de demandas à Sociedade Civil, no sentido de colocá-lo em prática. O Forum DCA concentrou esforços para isso acontecer. Lutou pela criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, e articulou o processo de eleição dos Conselheiros da Sociedade Civil junto ao Conselho em 06 de abril de 1992, bem como sua posse em 16.12.92; procurou subsidiar a instalação dos Conselhos de Direitos estaduais e municipais; fez acompanhamento permanente e sistemático à CPI que investigou o extermínio de crianças e adolescentes; denunciando a violência e mobilizando a sociedade contra a impunidade.

Além disso, o Forum DCA elaborou, em conjunto com diversas instituições, material de apoio à implementação do Estatuto. Destacamos aqui algumas publicações como: "A criança e adolescente: Prioridades nacionais e prioridades municipais", FORUM DCA, UNICEF, ABRINQ;

"A criança e o adolescente na Constituição do Brasil," FORUM DCA, UNICEF, ABRINQ, ABIGRAF;

"Conselho Tutelar - A comunidade resolvendo os problemas da comunidade", UNICEF, FLACSO, CIBIA, FORUM DCA;

para o fortalecimento do CONANDA, elaborando subsídios e promovendo momentos para discussão na área de Políticas Públicas, para que a sociedade civil do Conselho Nacional esteja preparada para ocupar esse novo espaço público/institucional que conquistamos. Outro desafio que se coloca é a revisão constitucional, onde articularemos uma nova mobilização da sociedade para garantirmos os direitos conquistados. Para isso faremos articulação com instâncias comprometidas com a construção da cidadania da infância e juventude brasileiras.

## O PROTAGONISMO DO MOVIMENTO SOCIAL DE LUTA PELA CRIANÇA

Maria do Carmo Brant de Carvalho \*  
Irandi Pereira \*\*

O artigo constitucional que trata da criança como prioridade absoluta (227) é já fruto de um novo tipo de movimento social que se instala no país a partir da década de 80.

Os agentes governamentais e não governamentais atuantes na área da menioridade começam neste período a se insurgir contra o caos, incoerência, o fracasso e até mesmo a violência presente no trato da criança e adolescente em situação de risco pessoal e social.

A superposição de recursos das várias esferas de governo na execução de um mesmo programa no, mais das vezes, de cunho assistencial aliada a ausência de uma política, somam-se às denúncias de des-responsabilização do Estado para com a criança.

Neste cenário, um movimento social começa a tomar forma a partir da indignação de trabalhadores sociais desta área assim como de diversas organizações não governamentais.

Nasce aí a presença política da Pastoral do Menor, do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua e de articulações as mais diversas em defesa da criança. Organiza-se o Forum Permanente de Entidades não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Forum DCA) reunindo ONGs representativas desta emergente indignação. Este Forum consegue mobilizar igualmente movimentos internacionais de defesa da criança.

O Forum DCA assume contornos de um movimento social nacional com propostas e capacidade alterativa no plano legal e no plano processual interventivo.

No plano legal introduz na constituição brasileira de 1988 o compromisso com a criança - prioridade absoluta. E, após, este mesmo Forum, move-se para construir uma

novela substituiu ao Código de Menores.

O Código de Menores encastelou nossas crianças e adolescentes em situação de pobreza e risco, na tutela do juiz.

A nova lei proposta, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - escrita por muitas mãos de trabalhadores sociais e juristas comprometidos - embasou-se no que se denomina Doutrina de Proteção Integral, inscrevendo em nível de lei, normas de defesa e desenvolvimento integral de todas as crianças e adolescentes brasileiras.

O ECA representa assim um salto qualitativo não apenas pelo modo de conceber a criança, mas pela proposta abrangente da atenção que faz, pelo reordenamento político institucional proposto e, especialmente, porque envolve a sociedade civil na discussão, decisão e controle das políticas de atenção à criança e adolescente.

Em decorrência da lei (ECA), a educação, a saúde, a cultura, a assistência social e a proteção especial tornam-se temas e bandeiras de luta de segmentos mais amplos alterando o comportamento corporativo e fechado das políticas setoriais.

A expressiva assimilação do ECA (não sem contradições e resistências) no país, se explica de um lado, pela pressão internacional que levou o Presidente Collor a aprovar, sem sanções, a nova lei e, de outro, pela mobilização ocorrida em nível nacional.

Em julho de 1990, a lei é aprovada e sancionada em outubro do mesmo ano.

Este movimento social insubstituível de um novo patamar legal de garantia dos direitos da criança e adolescente, move-se hoje no plano processual e interventivo a três níveis:

1. Assegurar a criação das bases estatutadas: Conselhos, Fundos...
  2. Os conselhos municipais, estaduais e nacional previstos no ECA, começaram imediatamente a serem implementados e implantados para assegurar canais de participação da sociedade em todos os cantos do país.
  3. Conceber a rede de serviços de proteção especial também anunciados no ECA.
  3. Introduzir novas prioridades e nova performance das políticas públicas garantidoras do pleno desenvolvimento da criança e adolescente.
- Tal prática dá a este movimento um "tom primavera" na luta pela defesa dos direitos infanto-juvenis. Este movimento social emergente na década de 80 e que entra na década de 90, mais fortalecido e ampliado precisa ser melhor explicado:
1. seu sucesso se deve em grande parte pelo fato de ter conseguido articular uma multiplicidade e heterogeneidade de interlocutores e parceiros: as duas maiores centrais sindicais; a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, entidade máxima da Igreja Católica; organizações da sociedade civil; organizações de categorias profissionais ou científicas; Centros de Estudos e Pesquisas; organizações não governamentais prestadoras de serviços à criança e ao adolescente e, segmentos importantes do Ministério Público e das Curadorias da Infância e Juventude.
  2. esta multiplicidade e heterogeneidade de parceiros

conseguem mover-se articuladamente porque, de um lado, o movimento se posta supra partidário, de outro, porque esta parece ser a única área da Constituição Federal que se consumou enquanto lei dando forma e conteúdo às políticas públicas no Brasil;

3. a área criança/adolescente não é setorial, nem cristalizada, não abrangendo assim corporativismos. Atravessa todas as políticas e áreas de atuação governamental e não governamental introduzindo espaços de ação e luta contra-hegemônicos no interior do fazer público;
4. embora seja um movimento nascido nas bases populares e mais particularmente, junto à crianças e adolescentes marcados pela pobreza e abandono se posta para além, como um movimento transclassista, ou melhor, universalista;
5. e, uma inovadora articulação com a mídia fazendo com que alguns jornalistas tornem-se parceiros de luta. Estas talvez são algumas das razões que mantêm tal movimento social com força e expressão nacional.

### O Exercício do Controle Social

O exercício do controle pela sociedade civil não é tarefa simples, depende apenas de sua vontade.

Nos centros mais urbanizados e politizados, este exercício de controle ou mesmo de vigilância pela sociedade civil parece mais claro e move-se com maior capacidade de pressão e articulação de forças sociais. Nem por isso obtem grandes êxitos na alteração do que é fundamental: a política econômica e social.

E que o controle social inexistisse sem Estado de Direito e democrático.

Ora, embora tenhamos uma nova Constituição (1988) que assegura tal Estado de Direito e democrático, o que assistimos é um grande cinismo diante deste solene documento insubstituível da nova ordem.

Há um acirramento do autoritarismo revestido de antigas e novas formas de mando oligárquico, patrimonialista e clientelístico que mantêm o Estado cativo desta selvagem cultura política reinante em nosso país.

O que assistimos hoje, mais do que nunca, é um Estado descontrolado. Mais do que nunca, o desnudamento de um Estado apropriado privadamente por um grupo íntimo do poder, o descancaramento do uso do erário público a serviço de interesses privados (1).

Estamos todos nós assistindo indignados o rosto/ato do Estado Brasileiro: tranquilamente disponível aos interesses mais espúrios presentes na nação.

Assistimos, por outro lado, a uma nova esperança saída da indignação: o Estado brasileiro está nu. A sociedade civil tem toda a justificativa para sair da condição de espectadora. Não só tem clareza do grau de perversão das nossas elites dirigentes, mas tem armas/instrumentos a mão para alterar estes ethos da nossa cultura política: "o dando que se recebe", "a lei de Gerson", a oligarquia reinante.

No macro cenário, vivemos uma situação impar: o controle social acumulando forças da sociedade civil, do legislativo, do ministério público. Se formos além do impeachment do Presidente; se

avancarmos numa nova regulamentação dos partidos; em pactos mais substanciais de moralização e ética na gestão pública daremos um salto democrático e poderemos instaurar um controle social competente e contínuo.

Em outras palavras, a situação brasileira hoje introduz o necessário exercício do controle social pela sociedade civil permanente e vigilante para que o Estado cumpra seu papel de forma responsável, honesta e transparente. Sem controle da sociedade civil não alteramos o Estado brasileiro.

Mas como está o exercício do controle nos micro-cenários políticos sociais no Brasil?

Nos micro-cenários também assistimos a reprodução do autoritarismo, um mando arbitrário, apropriação privada da coisa pública, ausência de transparência.

As relações que dos serviços básicos - creche, escola, posto de saúde tem com seus usuários (crianças, jovens, pais, comunidade) é em geral uma relação de tutela ou de autoritarismo. Isto quer dizer também uma relação sem transparência e que não admite o controle social pelos cidadãos usuários.

Não a clima para controle social sem garantias e certezas mínimas de atenção aos direitos sociais de todos os brasileiros.

Na prática o que assistimos é muito discurso sobre os direitos sociais do cidadão.

De fato o cidadão brasileiro não tem direitos: 2/3 dos nossos cidadãos estão excluídos do acesso efetivo a bens, serviços e riquezas geradas pela nação. O acesso a bens e serviços é regulado e truncado.

Em outras palavras os excluídos brasileiros não têm direito a saúde, mas tem acesso ao pronto-socorro hospitalar, enquanto indigente, tratado emergencialmente e depois deixado à sua própria sorte.

O excluído brasileiro, não tem direito a educação, mas tem acesso a escola que trata de expulsá-lo através de um programa que o leva à repetição e à evasão.

O excluído não tem direito à habitação, mas tem acesso ao barraco de favela, ao comôdo de cortiço, à palafita. Se desejar serviços urbanos tais como luz, água, abertura e pavimentação de ruas terá que fazê-lo através de "românticos" mutirões apoiados pelo Estado enquanto administrador de "favores" e não de direitos.

E, aqui, o Estado é o diretor da escola, o diretor e funcionário do posto de saúde, os técnicos da burocracia estatal e os prestadores terminais dos serviços.

### O Exercício do Controle Social na Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente

As organizações não governamentais de amplitude nacional articuladas ao Fórum DCA já conseguiram um patamar de mobilização e organização que lhes permittem - senão o pleno controle - a pressão, a vigilância dos projetos e decisões referentes a este segmento da população.

O Pacto Nacional pela Infância e iniciativas partidas do Fórum-DCA estão mostrando uma capacidade para além

da denúncia e da defesa das minorias submetidas à violência, à desproteção e abandono refletido na quantidade de meninos e meninas que vivem da e na rua, à prostituição infantil, etc.

Tais forças sociais já mobilizam uma nova bandeira de luta: as políticas sociais básicas (saúde, educação, cultura...) como fundamentais na atenção efetiva à criança e ao adolescente.

A nível dos municípios, porém, as forças sociais locais embora respirem este debate mais amplo estão ainda distantes do necessário exercício do controle social sobre o Estado local e, especialmente sobre os serviços terminais. E exceção a esta regra municípios de maior porte onde já aparecem sinais de intervenção efetiva da sociedade civil mobilizada para a garantia dos direitos, por serviços públicos relevantes e de qualidade.

Tampouco observa-se esta capacidade de controle de grande parte dos estados federativos. Esta ausência de controle em nível local tem suas explicações (2):

- o prefeito é ainda na maioria dos municípios brasileiros a primeira e única voz. Os prefeitos reinam como patriarcas conservadores. As oligarquias mais do que nunca estão presentes em nível municipal corporificando o poder local no poder do prefeito. O legislativo apresenta-se como uma extensão desse poder encontrando poucos opositores que a ele se contraponham;

- não há ainda efetiva municipalização. O que se observa no governo Collor é uma tímida descentralização que é em si extremamente conservadora com ranços fisiológicos ainda fortes. Neste quadro o executivo municipal administra carências. É ele próprio um poder assistencial e supletivo;

- as organizações não governamentais engajadas na luta pela defesa dos direitos da criança têm menos o perfil político e, mais, o perfil de agentes executores de serviços assistenciais à criança em situação de pobreza e risco social;

- o exercício do controle supõe um grau de politização maior e a apreensão totalizante do formato e resultado do desempenho das políticas públicas em nível local. Esta apreensão não se dá pela falta de transparência do executivo, seja porque tais políticas se apresentam hiperfragmentadas em nível local e geridas por outras esferas de governo (estadual/federal). Este também é um complicador já que o poder de decisão está distante do nível local;

- o ranço provinciano acrescido a estes fatores mantem as ONGs locais num patamar de negociação subalterna. É assim que ainda há que se investir fortemente na formação/politização dos quadros locais.

Finalizando, o movimento de luta pela defesa da criança e do adolescente no país em sua trajetória de mais de 10 anos, tem na sua ponta nacional parceiros de luta representativos de todos os quadrantes comprometidos com a democratização do país, com os direitos sociais dos cidadãos brasileiros anunciados na carta magna.

Na sua ponta local, uma rede de micro-movimentos e parcerias iniciam timidamente a luta pela defesa dos direitos da criança e adolescente.

## DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO AO MENOR À POLÍTICA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Tem também parceiros internacionais que são fundamentais na sustentação desta luta. Esta rede micro-social extensa é extremamente significativa e tem um potencial de luta ainda inexplorado. O movimento social de luta pela criança não se enquadra totalmente nas características apontadas pelo Prof. Francisco Oliveira quando diz: os movimentos sociais são como as marés: vem e voltam; nos tempos de lua cheia mostram-se fortes, mas minguam nas quatro-minguentes. Este movimento está em fase crescente. Porque mantém-se insubstituível. Não se transformou em instituído e suas lideranças não foram cooptadas pelo Estado Brasileiro.

Também este movimento expressa uma indignação permanente presente no mundo inteiro com relação a exploração, maus tratos e secundarização da criança. Não é apenas um movimento nacional, é um movimento da humanidade. É um movimento pela vida.

(1) **Contribuições de Evaldo A. Vieira, professor da Universidade de São Paulo.**

(2) **“O processo de municipalização do ECA no Vale do Paraíba e Litoral Norte”, IEE/PUC/SP/CBIA-SP, 1992.**

\* **Maria do Carmo Brant de Carvalho Diretora do Instituto de Estudos Especiais da PUC/SP e membro do Forum DCA.**

\*\* **Irandi Pereira Coordenadora da Com. Nac. da Criança e Adolescente da CUT e membro do CONANDA**

## BREVE OLHAR SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INFÂNCIA

Benedito Rodrigues dos Santos\*

Será que em algum momento da história do Brasil nós tivemos de fato uma política para a infância e a adolescência? Será que, em alguma época, ela se constituiu? Observando um pouco nossa história, pode-se dizer que existiram fragmentos de políticas setorializadas e programas governamentais e não-governamentais; porém, como conjunto articulado, continuado, parece que nunca existiu. Será que essa falta de política não é em si uma política? Será que esse fato não evidencia por si mesmo o grau de preocupação da nação com suas crianças? Dividirei minha abordagem em três partes: 1) um breve olhar sobre a história; 2) a página que já deveria ter sido virada: a política de Bem-Estar do Menor no Brasil; 3) o projeto cidadão-criança-adolescente.

### Breve olhar sobre a história

Observando a história de nosso país, desde o Brasil Colônia até hoje, verificamos na dinâmica da produção das chamadas políticas públicas - ou dos programas de atenção à infância -, que elas foram, a princípio, geradas por iniciativa da sociedade civil (ainda não conceituada como sociedade civil mas como iniciativa privada). Por força de seu embate com os governos, elas foram sendo adotadas, transformadas em políticas governamentais. Essa dinâmica foi se repetindo ao longo da história. Assim, registra-se, por exemplo, no Brasil Colônia (séculos XVI e XVII), que os primeiros trabalhos desenvolvidos com criança foram realizados pelos jesuítas: a catequese na chamada Casa dos Muchachos - onde eles reuniam os chamados órfãos da terra para ensinar a ler, escrever e aprender os bons costumes.

Depois disso, já no século XVIII, temos claramente o sistema Roda dos Expostos, que se constituiu na principal política de atendimento às chamadas crianças enjeitadas, ou seja, à infância pobre, em todo o período colonial, imperial e que se estendeu até o período republicano. (Alguns registros dão conta da existência de Rodas dos Expostos até bem pouco tempo, 1950).

A Roda dos Expostos era um dispositivo cilíndrico instalado de maneira a que uma parte ficava para dentro e outra para fora da casa. As pessoas colocavam, anonimamente, as crianças enjeitadas nessa roda que, uma vez girada, colocava-as dentro da casa, transformando-as em propriedade da instituição, para aí serem “cuidadas” e “tratadas”. Essas instituições eram criadas e mantidas pelas irmandades religiosas e pelas Santas Casas de Misericórdia.

## DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO AO MENOR À POLÍTICA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Consta, também, que em 1781, orçamentos de pelo menos três Câmaras Municipais de Minas Gerais - Vila Nova da Rainha (Caeté), Vila do Príncipe e São João Del Rei - previam claramente recursos para criação e manutenção de Roda dos Expostos, enfim, despesas com atendimento à criança enjeitada, fato esse que pode ser entendido como um dos marcos da assunção da gestão dos enjeitados pelo poder público local.

No Brasil Imperial, dada à situação dos escravos, esse sistema de Roda se perpetuou, se estruturou e se fortaleceu. E mesmo, por exemplo, iniciativas como a Lei da Abolição e a Lei do Ventre Livre não causaram tanto impacto na política de atendimento à criança e ao adolescente. Ao contrário, elas inclusive estavam conectadas e, de alguma forma, contribuindo para tornar mais forte o sistema Roda dos Expostos.

### Brasil República

Já no Brasil República, na virada do século XIX, registraram-se momentos muito importantes em relação à política de atenção à criança, tanto em se tratando da política desenvolvida pela sociedade civil quanto pelo Governo Federal.

É sabido que a consciência da especificidade da criança, do sentimento moderno que temos hoje, foi, segundo Philippe Ariès, uma construção lenta, ao longo dos séculos XIII-XVIII na Europa. Acompanhamos brevemente, através de fatos aqui mencionados, como os problemas com a infância enjeitada vão ganhando espaço na consciência social de segmentos da população no Brasil dos séculos XVII e XVIII.

Nesse processo, já na virada deste século, a questão da infância no Brasil era entendida como problema social grave e era estudada no conjunto dos problemas sociais gerados com o advento da República (abolição da escravidão, imigração de mão-de-obra europeia, etc.); nas crônicas dos jornais e em estudos onde já se denunciava a presença de um contingente significativo de crianças na rua.

O reflexo dessa preocupação estava também na legislação, pois até o Código Penal de 1891 trazia as regras de inimizabilidade penal de acordo com várias faixas etárias. Esses atos e fatos demonstravam por si mesmos a preocupação da sociedade, de um lado, com a criança chamada desamparada - por pena, por dó -, na tentativa de protegê-la; e, de outro, com o chamado delinqüente - por medo, pela ameaça, pelo perigo que ele representava. Em ambas perspectivas, a finalidade era o controle social. Na primeira década deste século, constata-se que as entidades de assistência, patrocinadas pela iniciativa privada, vão forçando o próprio poder público a tomar algumas medidas relacionadas à proteção da infância desamparada, como por exemplo, a criação do Instituto João Pinheiro, em 1901, que parece ser o primeiro microsistema de política oficial (em Minas Gerais), basicamente destinado ao menor.

Ao lado das discussões ainda temidas por parte do Estado, nota-se até a década de 20, neste país, enorme crescimento do número de entidades privadas destinadas

à atenção aos órfãos, abandonados e delinqüentes.

Grande parte dessas organizações era, basicamente, vinculada às irmandades religiosas da Igreja Católica. Em sua maioria, elas eram destinadas a abrigar os órfãos, ensinar educação moral e preparar as crianças para o trabalho.

Registra-se também a existência da mobilização dos sindicatos em torno de reivindicações vinculadas à infância. A questão do trabalho infantil e da mulher já era pauta dos sindicatos desde 1907, que há algum tempo vinham colocando a necessidade de sua regulamentação e que denunciavam a exploração da mão-de-obra infantil. Todos esses fatores, sobretudo a pressão das entidades de assistência e dos sindicatos, foram levando o Estado a produzir sua proposta política para a infância pobre. Na década de 20 é que, na verdade, a infância pobre se torna objeto da alçada jurídica e passa a ser assumida pelo próprio Estado, através de políticas públicas específicas. Temos, por exemplo, alguns dados muito claros dessa tomada de responsabilidade por parte do Estado: a Lei Orçamentária 4.242 que autorizava o serviço de assistência e proteção à infância abandonada e aos delinqüentes, regulamentada em 20/11/1923. No mesmo ano foi criado o primeiro Juízo de Menores do Brasil: em 1927, foi instituído o Código de Menores, chamado de Código Mello Matos.

O juiz Mello Matos constituiu um conjunto de instituições que eram apoiadas e administradas pelo próprio Poder Judiciário: o Abrigo de Menores, a Casa Materna Mello Matos, a Escola de Reforma João Luiz Alves, a Casa das Mãezinhas (cujo enfoque predominante era médico e jurídico).

Verifica-se então, nesse período, que o termo **menor**, que já vinha desde a virada do século sendo utilizado num sentido jurídico, para se referir à menoridade etária, entra para o vocabulário corrente e se torna categoria classificatória da infância pobre, marcando-a e diferenciando-a da infância dos demais segmentos sociais. A distinção entre a infância dos vários segmentos passa a ser legalizada: a Justiça passa a ter a Vara de Família para solução de conflitos relacionados à criança “normal”, e o Juizado de Menores atende à infância pobre (abandonados, piveles, trombadinhas, infratores, delinqüentes).

Olhando toda essa trajetória - do momento em que a sociedade ganhou consciência da especificidade da infância e depois, na virada do século, quando ganha consciência da noção de infância pobre, e mais tarde, na década de 20, quando se cria a especificidade da infância menorizada - percebe-se que estas concepções têm tido um peso muito forte na definição de políticas para a criança e o adolescente.

As distinções estabelecidas fazem com que sejam gerados, dentro do aparelho do Estado, basicamente dois tipos de política: um para o chamado menor e, outro, para a chamada criança e adolescente. Essa tendência vai repercutir definitivamente, até hoje, nas nossas lutas concretas em favor das crianças e adolescentes.

Nesse processo, o Estado vai, cada vez ganhando mais espaço na regulamentação da vida social da criança e do

## DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO AO MENOR À POLÍTICA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

adolescente. Nas décadas de 30 e 40, foi constituído um conjunto de instituições vinculadas à atenção à criança. Elas são matrizes do que temos hoje.

Por exemplo, em 1938, foi criada a Casa do Pequeno Jornaleiro, para atender as crianças que trabalhavam na rua. Em 1940, foi criado o Serviço de Atendimento ao Menor (SAM), subordinado ao Ministério da Justiça, para o combate à criminalidade e para a recuperação do delinqüente. Em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), para assistir aos filhos dos integrantes da Força Expedicionária Brasileira, tomando-se depois um Centro de Assistência à Criança. Em 1946, foi instituída a Lei Orgânica do Ensino Público, com a extensão do ensino às camadas populares. Também nessa década foi criado o Departamento Nacional da Criança.

Essas múltiplas ações expressavam claramente que a questão da infância pobre ganhava dimensão nacional e já havia assumido status de problema social específico na ótica do Estado.

Confirmando que esse agravamento do problema já ganhava repercussão internacional, constata-se em 1948 a instalação do Unicef - Fundo das Nações Unidas para a Infância, no Brasil, dois anos após sua criação (para atender crianças vítimas da Segunda Guerra Mundial).

Desenvolvendo, de início, programas em conjunto com o governo brasileiro (como, por exemplo, a Aliança para o Progresso), o Unicef foi lentamente assumindo posição de defesa de direitos e desenvolvendo programas com as ONGs.

Em termos da iniciativa privada, além daquelas entidades que já existiam anteriormente, foram criadas ainda o Serviço Nacional da Indústria (Senai) e o Serviço Nacional do Comércio (Senac), destinados à formação profissional de mão-de-obra, incluídos aí os adolescentes. Estas organizações estavam estreitamente vinculadas e articuladas com as políticas sociais do governo Getúlio Vargas. Observamos, portanto, que na década de 40 já existiam as matrizes institucionais das organizações do setor público, da iniciativa privada, de organismo internacional, que hoje compõem o quadro de instituições responsáveis pela política para a infância e adolescência. E, ainda que sejamos contra o populismo, foi no governo de Getúlio Vargas que as reivindicações dos trabalhadores foram atendidas de uma forma que podemos considerar abrangente, em termos de pauta de reivindicações do sindicalismo daquela época.

Não discuto aqui a qualidade da política desenvolvida de suas características populistas, clientelistas, mas do delinear de uma política pública para os vários segmentos da infância brasileira, desenvolvida, de certo modo, de forma articulada pelas esferas governamentais e não-governamentais.

### Assistencialismo x Filantropia

Abrindo um parêntese no tocante à natureza e conteúdo das políticas desse período, observamos que, da década de 20 à de 30, aconteceram rupturas no interior do

projeto de assistência encampado pelo governo e pela sociedade civil. O projeto, que era, até então, predominantemente caritativo, religioso e místico, desenvolvido sobretudo pela Igreja Católica, choça-se com o projeto filantrópico que vinha, há algum tempo, sendo gestado e desenvolvido sobretudo por médicos sanitaristas.

A partir da instalação, nas universidades, dos cursos de ciências humanas, do desenvolvimento da racionalidade científica, que serviram de instrumental para analisar as políticas sociais na atenção à infância, os detentores do saber científico passaram a tecer severas críticas aos métodos utilizados pelas entidades assistenciais.

Esse embate foi longo porque envolvia questões de política sanitária, de muita expressão na época, e que exerceu influências definitivas na política de atenção à infância. A ponto de transformar certas práticas - como as relacionadas com a higiene corporal e limpeza - e certas condutas convencionais, naquelas preceituadas pelo chamado **projeto filantrópico**.

Essa política, com poucas alterações, foi sendo gestada e operacionalizada até 1964, quando o governo da ditadura militar promoveu reformas na política e nas instituições de âmbito nacional, responsáveis pelo chamado Bem-Estar do Menor.

### A Política de Bem-Estar do Menor

Na verdade, do ponto de vista da política oficial, ocorreu a mudança do discurso e de alguns enfoques; muitas das concepções e metodologias continuam claramente as mesmas do projeto anterior. Se por parte das políticas públicas ocorreu essa continuidade, do lado das iniciativas não-governamentais começaram a ser gestados os chamados "projetos de alternativas comunitárias", de atenção aos meninos de rua. Esses projetos traziam duas ideias, que mudaram radicalmente as concepções do chamado projeto filantrópico: **a criança deve ser sujeito do processo pedagógico e deve ser trabalhada no contexto em que está inserida**.

A partir daí, iniciou-se um período de grandes mudanças no projeto assistencial que vinha sendo desenvolvido até então. Além dessa mudança de natureza e conteúdo do projeto de atenção à infância, as décadas de 70 e 80 se caracterizaram pela criação de entidades com novos perfis, distintos dos convencionais, e pela organização de entidades não-governamentais cujas expressões primeiras foram movimentos de alternativas comunitárias de atenção à criança de rua. Eles desembocaram na criação do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e, depois, num amplo movimento de defesa dos direitos da criança, com a elaboração e aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA.

Quando o Estatuto propõe superar uma política ou a falta de política, é preciso lembrar muito bem quais as críticas que tinhamos à política à época vigente, sob pena de assistirmos - o que já é um fato - a muitos segmentos, inclusive dos que elaboraram e aprovaram o ECA, sob o manto de uma política de cidadania, reproduzirem a ainda viva política de Bem-Estar do Menor.

Gostaria que não esquecêssemos jamais das críticas que

## DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO AO MENOR À POLÍTICA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

fazíamos e temos feito à Política de Bem-Estar do Menor, que foi predominantemente funcionalista - desde os tempos do SAM, passando pela ditadura, até a chamada transição democrática -, embasada na visão dualista da realidade, para não a reproduzirmos com o nome de Política de Garantia de Direitos.

Nessa concepção existiam dois "Brasis", um tradicional, agrário, integrado; e outro, moderno, urbano e desintegrado. A Política de Bem-Estar do Menor foi pautada na ideia da marginalidade social e não no modo marginal da inserção dos trabalhadores e seus filhos no processo de produção. Ela adotava a ideia de carência física e psíquica - a criança pobre é que não tem condições para enfrentar os desafios da sociedade moderna. Essa carência, que a princípio era de natureza física, transformou-se ideologicamente em carência social, e a criança passou, assim, a ser vista como um ser incapaz de tudo, inclusive de pensar.

Outra ideia é que o chamado "menor" é visto como anomalia de uma sociedade que funciona bem, como a peça estragada de uma engrenagem. À época da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - Funabem, essa concepção assumiu conotações histórico-estruturais. Assim, pensava-se o menino de rua como fruto de algumas estruturas isoladas, do tipo: êxodo rural, famílias desintegradas, etc. Ele era réu, e não vítima do contexto social que o envolvia: a família e a comunidade. O Estado, a articulação das estruturas, nada tinham a ver com isso.

Aquela política tinha caráter compensatório, cuja finalidade de era compensar as carências sociais de determinados segmentos da população - tais como menor, idoso - e não de estender a cobertura das políticas sociais básicas a esses segmentos. A prática é, justamente, dar "mínguas" em termos de assistência, para com isso tentar controlar a população para que ela não se insurja.

O objetivo geral dessa política tem sido impedir que o carente se transforme em abandonado através de políticas sociais genéricas; assistir o abandonado para que ele não se transforme em infrator; reprimir os infratores, punir sua delinqüência e recuperá-los para a vida social integrada.

Essa política foi e tem sido estigmatizante e segmentadora, pois divide e rotula os filhos dos trabalhadores - menor carente, menor abandonado, menor de conduta anti-social, infrator, delinqüente -, criando assim uma carreira moral. O modelo de tratamento adotado é assistencialista, paternalista e correccional. Ele é idealizado, pois parte de um comportamento, de uma estrutura ideal de família, e as ações são desenvolvidas na perspectiva da integração da família e sem considerar que a família marginalizada tem estrutura própria, diferente das classes médias e altas, dada pelas estratégias de sobrevivência que são obrigadas a adotar.

É um modelo autoritário e perverso, pois encontra-se apoiado no ciclo de apreensão-recepção-tragem-deportação de crianças e adolescentes, visando a manutenção da ordem estabelecida. E é também irrelevante, pois na prática a institucionalização não evitou (nem evita) a formação de identidade delinqüente e, tampouco, solucio-

nou o problema em termos de cobertura do atendimento.

Os programas preventivos, baseados no princípio de ocupação do tempo da criança, além de não se traduzirem em aprendizado pedagógico real, colocam a criança numa redoma de vidro, fora da sua realidade. Essa política gerou um sistema de Bem-Estar do Menor onde as atuações dos órgãos foram isoladas, paralelas, com superposição de ações, gastos com atividades-meio muito maiores do que com atividades-fim (chegando a ser de 70% a 90% do orçamento destinado à área).

As "políticas" são descontínuas em relação ao mandato das administrações públicas. O apoio às entidades não-governamentais tem se caracterizado por uma resposta deficitária, autoritária e clientelista; o repasse dos recursos é insuficiente, sendo que os encargos mais pesados, como o pagamento de pessoal, ficam por conta das ONGs. Esse tipo de apoio tem se prestado, muitas vezes, à desarticulação e desmobilização das entidades.

### Cidadão-criança-adolescente

O Estatuto da Criança e do Adolescente veio para mudar a chamada Política Nacional de Bem-Estar do Menor. Ele estabeleceu como diretrizes: a articulação das políticas básicas e das políticas assistenciais e a execução de programas e serviços de proteção especial.

Eu particularmente não acredito numa chamada "política de garantia de direitos", apregoada por alguns defensores do ECA, pois creio que existem garantias políticas e jurídicas de direitos conquistados. Como também não creio na chamada "política de proteção especial" defendê-la, hoje, é defender a continuidade da velha Política Nacional de Bem-Estar do Menor - PNBE, é ir contra a articulação e implementação das políticas sociais básicas. Defender a existência de "uma política de proteção especial" é justificar a manutenção das instituições oficiais existentes, é querer manter a velha linha da chamada PNBE.

Isso é preocupante e tenho notado essa tendência - de focar somente os programas de proteção especial - nos Conselhos.

Acho que precisamos de políticas que enfrentem a questão econômica, as disparidades econômicas e a miséria da população. A política econômica deve também ser considerada como política básica e devemos levar em conta aspectos tais como divida externa, distribuição da renda. Devemos pensar na articulação concreta das políticas sociais básicas, pensar num reordenamento institucional corajoso (que até hoje não foi feito), adequado à política para a infância e adolescência, elaborada democraticamente através dos Conselhos de Direitos.

\* **Militante do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNNMR) e membro do CONANDA**

## LEGISLAÇÃO DE “MENORES” NA AMÉRICA LATINA: UMA DOUTRINA EM SITUAÇÃO IRREGULAR

Emilio Garcia Mendez \*

### 1. SOBRE AS ORIGENS DA INCAPACIDADE DA INFÂNCIA

Durante o II Encontro Nacional do Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua, realizado em Brasília em 1989, aconteceu um fato simpático e curioso, embora de profundo significado, com o qual gostaria de começar este exercício de reflexão coletiva. Na Câmara dos Deputados do Congresso Nacional uma menina-representante dos movimentos sociais peruanos foi convidada a falar por um menino brasileiro com as seguintes palavras: “Agora, uma companheira peruana nos contará como é a vida lá na América Latina”. Por trás deste episódio esconde-se uma realidade que é necessário conhecer e reconhecer para superar: um enorme isolamento, imposto e auto-imposto, reforçado pela língua, tem-nos mantido durante séculos separados cultural e politicamente. De igual maneira, apesar de menos evidente, um processo análogo pode ser verificado entre o resto dos países latino-americanos de língua castelhana. Desta constatação, surge uma primeira e necessária indicação estratégica: a superação do isolamento relativo do e com o Brasil só pode ser o resultado de uma integração latino-americana que surja da busca comum de soluções de problemas reais e urgentes. Um deles, sem dúvida, encontra-se nos temas aqui em debate. O termo isolamento relativo faz referência a um processo de unidade negativa latino-americana que se manifesta com uma força inusitada no campo da chamada legislação de “menores”.

Até o surgimento do “Estatuto da Criança e do Adolescente”, em julho de 1990, todas as legislações memoristas latino-americanas se assemelham umas às outras como uma gota d’água.

Desde a tosca e pioneira lei de Patronato argentina de 1919, passando pelos complexos e “modernos” códigos “Mello Matos” do Brasil, de 1927, e da “Criança” do Uruguai, de 1934, até as mais recentes legislações de mera adequação formal à Convenção Internacional, é possível verificar uma assombrosa continuidade que se manifesta na negação formal e substancial da criança e do adolescente como sujeitos de direitos.

Parece-me importante esclarecer que não faço, aqui, um uso ingênuo ou arbitrário dos conceitos formal e substan-

cial. Diversamente do direito iluminista de adultos (de sexo masculino, convém acrescentar), onde os direitos fundamentais podem ser violados no processo de aplicação e execução da Lei, a cultura jurídica da menoridade (e da condição da mulher) imprime e legitima profundas desigualdades desde o próprio nível de formulação da norma jurídica. Assim, a quase totalidade dos códigos penais latino-americanos que punem severamente o aborto mostram-se sumamente indulgentes em relação ao infanticídio produzido pela mãe sob influência do estado puerperal, quando cometido para ocultar sua desonra. Paradoxal e tragicamente, este atenuante abrange também os pais, irmãos, maridos e filhos para ocultar a desonra de sua filha, irmã, esposa ou mãe. Este exemplo concreto refere-se ao art. 81 do código penal argentino, podendo ser encontrado com meras variações de formulação em praticamente todos os códigos de nossa região. Esta negação formal dos direitos fundamentais - incluindo explicitamente as mais elementares garantias constitucionais - é causa e consequência de uma cultura da incapacidade social, sobre a qual a incapacidade jurídica logo se assenta consensual e hegemonicamente.

Em muitas oportunidades já fiz referências à gênese e ao desenvolvimento de uma cultura da “compaixão-repressão”, que, com fortes raízes no contexto dos EUA do fim do século XIX e da Europa do começo deste século, se instala e se expande na nossa região latino-americana sob o rótulo de uma aberração jurídica denominada doutrina da “situação irregular”. Uma cultura que, baseando-se na exclusão social, reforça e legitima esta situação introduzindo uma dicotomia perversa no mundo da infância. Uma cultura que constrói um muro jurídico de profundas consequências reais, destinado a separar crianças e adolescentes dos “outros”, dos “menores”, os quais constrói como uma espécie de categoria residual e excrescência a respeito do mundo da infância.

De tudo isso, surge a profunda necessidade de resgatar a infância esquecida, construindo também uma nova semântica da inclusão. Para isso, proponho descer, uma vez mais, às origens do inferno da gramática da exclusão. Numa das mais profundas e detalhadas pesquisas de caráter histórico sobre a prática do abandono de crianças na Europa Ocidental, John Boswell (1991) oferece uma informação de inusitada riqueza que, por esta razão, parece-me imprescindível reproduzir integralmente:

“Palavras que significam ‘criança’, ‘menino’ e ‘menina’, por exemplo, são utilizadas regularmente para significar ‘escravo’ ou ‘servo’ em grego, latim, árabe, sírio e em muitas línguas medievais. E isto uma utilidade filológica e social? Nas democracias ocidentais modernas, todo homem dotado de faculdades mentais normais alcança a condição de adulto independentemente de atingir uma determinada idade. A distinção fundamental em relação às faculdades sociais e políticas surge entre crianças e adultos e todos ocupam ambas as posições sucessivamente. No entanto, por um longo período no curso da história ocidental, somente uma minoria entre os adultos pôde alcançar tal independência. O resto da população permanecia, por toda a vida, numa situação jurídica equiparável à ‘infância’, no sentido que tais relações

permaneciam sob o controle de algum outro. Um pai, um senhor, um patrão, um marido, etc.. Surge a tentação de deduzir, deste vínculo linguístico, que as crianças ocuparam a posição de escravos, mas é mais provável que a conexão verbal seja ligada ao fato de que os próprios papéis sociais (escravo, servo, servo de gleba, etc.) eram equivalentes ao papel social da ‘criança’, quanto a poder e condição jurídica, seja qual fosse a idade da pessoa. Palavras que significam ‘criança’ designavam adultos de condição servil durante toda a Idade Média e, frequentemente, é impossível saber com exatidão, ante a ausência do contexto adequado, se a definição se baseava sobre a condição ou sobre ambos” (pp. 26 e 27).

Esta longa citação, de significado ambíguo, colaca-nos frente a uma alternativa igualmente esclarecedora da situação da infância que enfrentamos hoje em dia. Seja porque a infância fosse equiparada aos adultos em condição servil, seja porque estes últimos fossem equiparados à infância, em ambos os casos explica-se a naturalidade com que todos e cada um dos direitos fundamentais foram e são ainda hoje sistematicamente negados, às vezes em nome da “compaixão” e às vezes em nome da “repressão”.

Paradoxalmente, no avesso das técnicas de dominação e submissão, que se manifestam em negação da condição de sujeito de direitos, se constrói a estratégia oposta de formação da cidadania para a maioria marginalizada de nossa infância latino-americana.

Fica claro, assim, que o título do III Seminário Latino-Americano - Do Avesso ao Direito - deveria constituir-se, então, num programa concreto de ação futura.

### 2. O AVESSO

Poucos cenários parecem mais adequados do que este para tentar uma reflexão séria sobre o tema da legislação da infância-adolescência a nível latino-americano. Reflexão que, especificamente, deve ser traduzida em um balanço das relações entre a condição material e a condição jurídica da infância.

No contexto sócio-econômico da chamada “década perdida”, resulta supérfluo insistir com cifras para demonstrar a existência de dois tipos de infância na América Latina. Uma minoria com suas necessidades básicas amplamente satisfeitas (crianças e adolescentes) e uma maioria com suas necessidades básicas total ou parcialmente insatisfeitas (os menores).

Qualquer análise das legislações vigentes, baseadas na doutrina da situação irregular, permite demonstrar que para a primeira categoria (crianças e adolescentes) as leis de menores são, no mínimo, absolutamente indiferentes. A discricionariedade da legislação vigente permite - e fico tentado a utilizar a palavra exige - que seus eventuais conflitos com a lei penal se resolvam por canais distintos daqueles previstos no texto da lei. De igual maneira, os conflitos de natureza não penal resolvem-se normalmente através do código civil ou das leis conexas. A expressão **criança impune-proprietária** constitui a melhor síntese do espírito da lei nesta hipótese. Para os outros - “os menores” - as leis baseadas na doutrina da “situação

irregular” condicionam e determinam sua existência cotidiana desde o nascimento até sua eventual “transferência” social, via adoção ou submissão a algum tipo de confinamento institucional, através da internação. A expressão **criança sancionada-expropriada** constitui a síntese acabada desta segunda hipótese.

Este controle específico sobre a parte mais vulnerável do universo infância se assenta, por ação ou omissão, em 5 fundamentos básicos: a) uma doutrina, b) uma instância judicial, c) uma instância administrativo-executiva, d) uma subestimação do vínculo entre a condição material e jurídica da infância e e) uma indiferença generalizada.

#### 2.a. Uma doutrina : a doutrina da situação irregular

No mundo jurídico, entende-se como doutrina o conjunto da produção teórica elaborada por todos aqueles ligados, de uma ou de outra forma, ao tema, sob a ótica do saber, da decisão ou execução. Normalmente, em todas as áreas do direito dos adultos a produção teórica encontra-se homogeneamente distribuída entre os diferentes segmentos do sistema, o que, estimulando-se a pluralidade dos pontos de vista, assegura eficazes contrapontos intelectuais na interpretação das normas jurídicas. Os avanços da doutrina aparecem, invariavelmente, acompanhados por contradições e discrepâncias. Radicalmente diferente resulta o panorama da produção teórica do direito de “menores” no contexto da doutrina da situação irregular. A ideologia da “compaixão-repressão”, (1) até pouco tempo hegemônica, determinou uma uniformidade assustadora de pontos de vista. Esta característica obedece tanto ao fato de que a piedade sempre se manifesta como dogma quanto a que praticamente toda a produção teórica foi realizada pelos mesmos sujeitos encarregados de sua aplicação (os juizes de menores). Esta situação explica o fato de que poucas doutrinas sejam mais difíceis de definir do que aquela da “situação irregular”.

Na realidade, trata-se de uma doutrina jurídica que tem pouco de doutrina enada de jurídico, se por jurídico entendemos - no sentido iluminista - regras claras e pre-estabelecidas de cumprimento obrigatório para os destinatários e para aqueles responsáveis por sua aplicação. Esta doutrina constitui, na realidade, uma colcha de retalhos do sentido comum que o destino elevou à categoria jurídica. Sua missão consiste, na realidade, em legitimar a disponibilidade estatal absoluta de sujeitos vulneráveis que, precisamente por esta situação, são definidos em situação irregular. Nesse sentido, as hipóteses de entrada no sistema carecem em absoluto de taxatividade. Crianças e adolescentes abandonados, vítimas de abusos ou maus tratos e supostos infratores da lei penal, quando pertencentes aos setores mais débeis da sociedade, constituem os clientes potenciais desta definição. Mais ainda, como uma espécie de auto-ironia, as leis de menores expandem os limites da disponibilidade estatal ao resto da infância que se encontram em perigo material ou moral. Neste contexto, a arbitrariedade não pode, jamais, constituir a exceção e sim o comportamento cotidiano daqueles encarregados de sua aplicação.

## DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO AO MENOR À POLÍTICA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

### 2.b. Uma instância judicial: o juiz de menores

Poucas figuras resultam mais longe da essência da função jurisdicional do que o próprio juiz de menores, no contexto desta doutrina. No direito moderno, a figura do juiz aparece como a face oposta da arbitrariedade e da discricionariedade. Dirimir imparcialmente conflitos, mediante a sujeição estrita à lei, constitui o imperativo categórico de sua ação. Sob a doutrina da situação irregular, o juiz de menores encarna uma figura diametralmente oposta à anterior. O juiz de menores representa a realização institucional da ideologia da "compaixão-repressão".

Em todo texto clássico de direito de menores o comportamento adequado do juiz está equiparado à figura do "bom pai de família". Convém lembrar, aqui, que entre as inúmeras obrigações deste último não figura a de conhecer o direito para sua correta aplicação. O caráter absolutamente discricionário de suas funções coloca-o na situação paradoxal de estar, tecnicamente, impossibilitado de violar o direito. Além disso, a escassa ou nula importância dada às matérias sob sua jurisdição o exime, na prática, de submeter-se a instâncias superiores de revisão. Sua dupla competência tutelar e penal (sendo que o tutelar constitui-se em sinônimo de tudo), unida à miséria de seus recursos técnicos e financeiros, lhe outorgam poderes absolutos que, definitivamente, traduzem-se em nada.

Mas, além dessas funções simbólicas, o juiz de menores cumpre uma função real de enorme importância no contexto das políticas neoliberais de ajuste. Suas intervenções, principalmente quando, registradas pelos meios massivos de comunicação, produzem impacto, contribuem a criar a ilusão frente à opinião pública de que "alguma coisa está sendo feita para enfrentar o problema dos 'menores'".

### 2.c. Uma instância administrativo-executiva: os órgãos estatais de assistência à infância

Esgotado o modelo distribucionista dos anos 50, a crise fiscal do Estado que surge no final da década de 60 causou estragos irreversíveis nas políticas sociais básicas, especialmente naquelas dedicadas à infância. As velhas instituições assistenciais, que até as primeiras décadas deste século estiveram nas mãos da Igreja, passaram gradualmente para a esfera pública estatal. A expansão das políticas básicas em educação e saúde reduziram o alcance e o sentido de tais instituições. Em consequência, uma atenção "especializada" marcou sua ação institucional a partir da década de 50. Crianças e adolescentes portadores de deficiências, mães adolescentes e um reduzido grupo de jovens de comportamento "anti-social" constituíram sua clientela privilegiada.

Quando, no começo dos anos 70, a ressaça das primeiras políticas de ajuste fiscal depositou em suas praças o novo produto da época - o menino de rua - seus reflexos estavam acabados. Algumas entidades ignoraram a nova realidade sendo incapazes de modificar a velha cultura institucional. Outras tentaram "modernizar-se" numa

versão caricatural das novas organizações não-governamentais, ensaiando programas alternativos de uma dimensão quantitativa reduzida que não conseguiram, nem sequer, influir simbolicamente na realidade circundante. Ainda hoje, não consigo entender em relação a que coisas tais programas públicos podem ser alternativos. A única resposta possível talvez seja afirmar seu caráter de substituto ideológico da retração das políticas sociais básicas.

Quanto a seu vínculo com a justiça, a relação destas instituições aparece marcada, quase sem exceção, por uma conflitualidade perversa que, colocando esporadicamente em discussão as decisões do juiz, não chega, jamais, a questionar as normas jurídicas nas quais são sustentadas as decisões deste último.

Aquelas instituições governamentais que não quiseram, não puderam ou não souberam transcender as práticas assistencialistas resultaram, e em muitos casos resultam ainda hoje, aliados objetivos fundamentais para a manutenção do status quo jurídico. Além disso, e apesar da boa vontade de alguns de seus técnicos, quem não entendeu o caráter político-jurídico das transformações necessárias foi, no entanto, paradoxalmente "eficiente" para identificar a nova clientela institucional. Como numa versão moderna de um rei Midas social, tiveram e têm êxito em converter em "menores" toda a criança objeto de sua proteção.

### 2.d. Uma subestimação do vínculo entre a condição material e jurídica da infância: o basismo das organizações não governamentais

A existência das ONGs é de data relativamente recente no campo das políticas para a infância. Uma primeira dificuldade de compreensão surge do fato de que o termo ONG tenta cobrir uma realidade altamente heterogênea. Entretanto, desde a perspectiva que nos interessa, parece-me importante e possível estabelecer uma primeira e elementar distinção entre aquelas organizações que nascem estreitamente ligadas ao Estado, com a proposta de oferecer serviços só institucionalmente alternativos ao setor governamental, e aquelas que se caracterizam por um maior grau de autonomia político-técnica.

No caso das ONGs do primeiro tipo, sua existência e desenvolvimento estão condicionados, obviamente, à mera vontade governamental. Por outro lado, dentro das organizações do segundo tipo abre-se uma ampla gama de possibilidades, que inclui desde a mera oferta de serviços até a formulação de estratégias complexas destinadas a influir na estrutura jurídico-institucional das políticas para a infância. Um certo basismo, muitas vezes justificadamente alimentado pela negligência estatal, manteve por muito tempo estas organizações afastadas das instâncias e estruturas encarregadas da tomada real de decisões.

Asfixiadas pela resolução de problemas imediatos, muitas destas organizações estiveram incapacitadas de perceber que o contexto jurídico existente regulava a qualidade e a quantidade de boa parte dos problemas cotidianos que deviam ser enfrentados. Ao mesmo tempo, impedia a ampla reprodução de experiências exitosas realizadas em escala reduzida.

## DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO AO MENOR À POLÍTICA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

### 2.e. Uma indiferença generalizada: a omissão ativa da sociedade civil

Uma combinação de fatores relacionados às 4 áreas acima descritas contribuíram para manter consciências tranqüilas no contexto de mal-estar social crescente. As respostas assistencialistas, que é o mesmo que dizer fragmentárias, a problemas de profunda raiz estrutural provocaram uma percepção dos problemas da parte mais vulnerável da infância como, prioritariamente, associados a patologias de caráter individual. O problema da infância em situação de alto risco não consegue ser vinculado a insuficiente ou inexistente oferta de serviços, mas à negligência ou ignorância de sua utilização por parte de seus potenciais destinatários.

### 3. O Direito

Nos últimos anos, estes cinco fundamentos da indiferença, ignorância e incompetência começaram a desmoronar seriamente. No campo da luta pelos direitos da infância, a década de 80 conjugou dois fatos de central importância na América Latina. O lento e difícil processo de redemocratização política e a discussão e aprovação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança. A mobilização da sociedade, em geral, e dos grupos relacionados ao tema da infância, em particular, produziram alterações reais ou potenciais nas 5 bases de sustentação antes mencionadas.

Antes de analisar as transformações iniciadas pela Convenção Internacional, parece-me importante assinalar algumas características de seu impacto real na região. Em primeiro lugar, não creio que haja dúvidas em relação à ruptura radical que a Convenção representa em termos do enfoque jurídico da infância. Trata-se de um instrumento decisivo e fundamental que torna ociosa qualquer discussão que ponha em dúvida a compreensão da categoria infanto-adolescência como dotada de sujeitos plenos de direito. A Convenção nos coloca, neste campo, parafaseando Norberto Bobbio, na necessidade de trabalhar na proteção dos direitos consagrados, abandonando discussões bizantinas sobre sua justificação (N. Bobbio, 1990, p. 16).

Imediatamente após a sua aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas em novembro de 1989, a maioria dos países latino-americanos já a tinham ratificada, promulgando-a depois como lei nacional. A vigência e simultânea e antagonista da Convenção Internacional e os velhos textos baseados na doutrina da situação irregular criaram uma situação de esquizofrenia jurídica em boa parte dos países da região.

A vigência da Convenção determinou a existência de 4 situações diferentes que acho necessário identificar:

- 1) Países onde o efeito da Convenção foi nulo, tanto em termos da reação do poder executivo e judiciário quanto em termos da mobilização da sociedade civil.
- 2) Países onde a Convenção provocou iniciativas governamentais e não governamentais de reforma legislativa que se encontram, atualmente, em curso.
- 3) Países que realizaram uma adequação formal e

eufemística da Convenção, deixando inalterados o espírito e a substância da doutrina da situação irregular.

4) Países que realizaram um processo real de adequação substancial ao espírito e letra da Convenção Internacional. Neste caso, onde sem nenhuma dúvida o Brasil deve ser incluído e também, apesar de algumas limitações, a nova legislação do Equador, a mudança radical do conteúdo da velha lei esteve indissolivelmente relacionada a um enorme processo de mobilização social. Tanto os juristas quanto as técnicas jurídicas souberam articular e traduzir as demandas da comunidade que age nas esferas governamentais e não governamentais.

Além disso, acho conveniente fazer um comentário adicional sobre a situação criada naqueles países que promulgaram a Convenção e mantiveram, ao mesmo tempo, a velha lei de menores baseada na doutrina da situação irregular.

Alguns juizes de menores colocaram o problema da inaplicabilidade da Convenção - de forma totalmente errônea, segundo meu ponto de vista - alegando o caráter programático e não operativo da Convenção. Mesmo assim, e salvo honrosas exceções, a corporação judicial não desenvolveu qualquer esforço para alterar a velha lei e torná-la operativa. Enfim, esta discussão sobre o caráter operativo ou programático da Convenção poderia ser juridicamente pertinente, mas torna-se politicamente irrelevante. A inexistência de casos concretos de aplicação da Convenção Internacional por parte dos juizes de menores realinha a necessidade imperiosa de empreender a tarefa árdua e difícil da reforma legislativa.

Temos, agora, os elementos mínimos para rever as modificações que a vigência da Convenção Internacional introduz nos setores já analisados.

### 3.a. A Doutrina: a Doutrina das Nações Unidas de Proteção Integral da Infância

Apesar de não ser cronologicamente o primeiro texto, a Convenção Internacional contribui decisivamente para consolidar um corpo de legislação internacional denominado "Doutrina das Nações Unidas de Proteção Integral da Infância". Com esta denominação referimo-nos a:

- A Convenção das Nações Unidas dos Direitos da Criança.
- As Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores.
- As Regras Mínimas das Nações Unidas para a proteção dos jovens privados de liberdade.
- As Diretrizes das Nações Unidas para a prevenção da delinqüência juvenil.

Este corpo de legislação internacional modifica total e definitivamente a velha doutrina da situação irregular. Em outras oportunidades já fiz um comentário concreto e específico sobre o fato de que a doutrina da proteção integral incorpora todos os princípios fundamentais do direito à nova legislação para a infância, em forma vinculante para os países signatários. (2) Em outras palavras, esta nova doutrina deslegitima política e sobretudo juridicamente o velho direito de "menores" colocando-o paradoxalmente em situação totalmente irregu-

## DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO AO MENOR À POLÍTICA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

lar. Ainda são enormes os esforços de difusão que devem ser realizados para sua cabal compreensão por parte do mundo jurídico.

Da vigência da doutrina de proteção integral é possível deduzir algumas pautas básicas e essenciais para a reforma legislativa (3).

O reconhecimento da criança e do adolescente como sujeito pleno de direitos constitui o ponto nevrálgico do novo direito. A proibição taxativa de detenções ilegais ou arbitrárias, reconhecendo o princípio constitucional de que nenhum habitante da república poderá ser detido a não ser em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade competente, deve necessariamente produzir impacto fundamental na forma como as políticas para a infância foram concebidas até agora.

### 3.b. A instância judicial: o novo juiz da infância e da juventude

Como exemplo pioneiro incluído na legislação mais avançada da América Latina, o Estatuto da Criança e do Adolescente do Brasil hierarquiza a função judicial devolvendo sua capacidade plena e específica de dirimir conflitos de interesses de natureza jurídica a um novo tipo de juiz.

A nova legislação para a infância torna-se um instrumento complexo que exige um profundo conhecimento do direito. A fundamentação rigorosa das medidas adotadas em uma correta e ponderada interpretação da Lei constitui em os parâmetros de ação do juiz para a infância. A divisão de competências e responsabilidades com o Ministério Público, assim como a obrigatoriedade da presença de um advogado (ECA art. 207, Código de Menores de Equador art. 170), colocam as bases mínimas para que a arbitrariedade seja substituída pela justiça.

### 3.c. A instância administrativo-executiva: do assistencialismo à política das garantias

O novo contexto jurídico coloca desafios extraordinários aos velhos órgãos de assistência. A ratificação e promulgação da Convenção lhes impõem a obrigação moral e jurídica de trabalharem junto com os movimentos sociais e com o mundo jurídico numa reforma legislativa que traduza, substancialmente, o conteúdo da Convenção. Por sua vez, depois da reforma - e reconhecidas as garantias constitucionais básicas para a infância - as políticas de proteção especial não podem mais ser alimentadas coativamente. Quebrado definitivamente o ciclo perverso da apreensão, rotulação, confinamento e deportação institucional, duas linhas de ação concreta desenham-se em forma nítida.

A infância em risco, produto das diferentes situações de abandono, começa e deve ser percebida como o resultado do direito da omissão ou inexistência das políticas sociais básicas. O "menino de rua" é, antes de tudo, o "menino sem escola". A frase pioneira e premonitória de Antônio Carlos Gomes da Costa, sobre o menino de rua como "uma ilha cercada de omissões", possui hoje todos os

elementos para ser compreendida e analisada em sua total extensão e profundidade.

A assistência não pode ser mais cúmplice da omissão generalizada.

Para os outros - os adolescentes em conflito com a lei - a assistência deve transformar-se numa política estrita de garantias que colabore na confirmação da categoria adolescente infrator como uma precisa categoria jurídica e nunca mais como uma vaga categoria sociológica.

### 3.d. As organizações não governamentais como fiscais dos direitos da infância

Pouco pode ser dito sobre as transformações a serem feitas neste campo e muito, pelo contrário, sobre os fatos que efetivamente ocorreram. O processo de mobilização em torno da Convenção provocou uma nova relação dos movimentos sociais com a esfera do jurídico. O peso condicionante negativo da doutrina da situação irregular para o trabalho cotidiano colocou os movimentos sociais, de forma natural e espontânea, na rota da reforma legislativa. No avesso de uma infância postergada aparecem com clareza os direitos a serem assegurados e protegidos.

Uma manifestação palpável desta tendência é o nascimento, sobretudo no Brasil, de um novo tipo de ONG: os Centros de Defesa dos Direitos da Infância.

A adequação substancial da Convenção Internacional (O ECA), promovida e realizada com a participação ativa dos movimentos sociais, permitiu superar, também desde a perspectiva da sociedade civil organizada, um horizonte assistencialista sem futuro nem projeção. A ampla reprodução das melhores experiências realizadas em escala reduzida somente foi e será possível no contexto anteriormente descrito.

Um novo desafio surge para os movimentos sociais: encerrar a árdua e difícil articulação com os governos para o desenho e fiscalização de um novo tipo de políticas públicas. No Brasil, os "Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente" proporcionam sustentação política e legitimidade jurídica para o desenvolvimento desta utopia concreta.

### 3.e. Uma sociedade civil de todos e para todos

De forma similar ao doloroso processo de aprendizagem sobre o fato de que as aventuras autoritárias na América Latina não são possíveis sem a complicidade da sociedade civil, estamos aprendendo que as ilegais e, sobretudo, inúteis operações de "limpeza das ruas" também não seriam possíveis. Daí surge a necessidade de um vasto trabalho de esclarecimento destinado a demonstrar a impossibilidade de uma sociedade realmente democrática e moderna com uma infância postergada em suas necessidades vitais. Estou convencido que o mesmo afirmava, há pouco tempo, o Sr. James Grant, Diretor Executivo do Unicef, ao dizer que "a democracia é boa para a infância". Em outras palavras, não há política para a infância forada política.

No Brasil, esta proposta alcançou a categoria de princípio

## DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO AO MENOR À POLÍTICA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

constitucional de prioridade absoluta; façamos com que seja cumprido para todos e principalmente, por todos.

### 4. Conclusão

Duas tarefas de distinta natureza figuram hoje com prioridade na agenda de todos aqueles preocupados pelos direitos da infância. Produzir mudanças legislativas em consonância substancial com a doutrina de proteção integral e, onde tal tarefa já foi realizada, defender e aprofundar as conquistas alcançadas.

A reforma da lei constitui um passo absolutamente fundamental sendo, no entanto, somente o começo de uma nova etapa nos esforços para melhorar as condições de vida da nossa infância e adolescência.

É bom recordar que a oposição à lógica de percepção das necessidades em termos de direito não virá somente daqueles setores tradicionalmente catalogados como afins ao pensamento conservador. A cultura da "compaixão-repressão" costuma manifestar-se, também, sob formas aparentemente progressistas.

O processo de abolição da escravidão nos EUA do século XIX teve a particularidade de provocar uma oposição generalizada entre os setores com pontos de vista aparentemente irreconciliáveis. Um fio sutil de desprezo e subestimação pelos direitos uniu, durante um longo período, aqueles que pressagiam o colapso definitivo do sistema de produção, como consequência das mudanças instauradas, com aqueles que sustentavam que, a incapacidade ontológica dos escravos lhes impediria de sobreviver a uma liberdade, para a qual não estavam preparados.

A passagem do AVESSO ao DIREITO não é magicamente irreversível. Da nossa vontade, otimismo e capacidade dependerá sua instalação definitiva na consciência social.

### Notas

1. Em muitas oportunidades, fiz referência à formação da ideologia da "compaixão repressiva" querendo significar com isso a existência de uma cultura que não quis, não pôde ou não soube oferecer proteção aos setores mais vulneráveis da sociedade, a não ser declarando previamente algum tipo de incapacidade e os condenando a algum tipo de segregação estigmatizante. Cfr. para todos E. Garcia Mendez (s/f), 2. Remeto, aqui, ao quadro desenvolvido em E. Garcia Mendez (1991).
- # Num artigo recente, dedicado ao tema da reforma legislativa na Argentina, tratei de sintetizar as pautas mínimas para tal reforma que se desprendem da Vigência da doutrina da proteção integral. E. Garcia Mendez (1992).

### Bibliografia

- Bobbio, Norberto (1990). "L'età dei diritti", Einaudi, Torino.  
Boswell, John (1991). "L'abbandono dei bambini in Europa occidentale", Rizzoli, Milano.  
Garcia Mendez, Emilio (s/f). "A história da criança como história do seu controle", in "Liberdade, Respeito, Dignidade", FCBA, Governo do Brasil, Brasília.  
Garcia Mendez, Emilio, (1991). "La Convencion Internacional de Derechos del Niño: de la situación irregular a la proteccion integral", Multigráfico, Brasília.  
Garcia Mendez, Emilio (1992). "Infancia y adolescencia en la

Argentina actual: pautas político-jurídicas para la reforma legislativa", Multigráfico, Brasília.

\* Oficial de Projetos do UNICEF, Brasil.

## A POLÍTICA DE ATENDIMENTO

Antonio Carlos G. da Costa \*

Conforme o artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, "a política de atendimento far-se-á por um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios".

Como se desprende dessa formulação, dois princípios presidem a estruturação da política de atendimento: o princípio da hierarquia e o princípio da complementariedade. Pelo primeiro, se vai da União ao Município, passando pelos Estados e pelo Distrito Federal. Pelo segundo, se estabelece a concatenação entre os esforços do Estado e da Sociedade.

Mais do que justapor instâncias e níveis de gestão, a política de atendimento inscrita no Estatuto, busca conferir organicidade ao conjunto de ações: governamentais ou não, em favor da infância e da juventude através de uma reconfiguração das diversas modalidades de intervenção presentes na sociedade e, principalmente, no ramo do Estado brasileiro.

Isto ocorre no momento em que as intervenções são hierarquizadas com base no critério da abrangência das quatro modalidades de atuação previstas nas linhas definidoras do perfil da política de atendimento:

- a - Políticas Sociais Básicas;
- b - Políticas de Assistência Social;
- c - Política de Proteção Especial;
- d - Política de Garantias.

Vamos, pois, caracterizar cada uma dessas grandes linhas de ação da política de atendimento, definindo-as a partir do cruzamento de dois eixos fundamentais: a abrangência das intervenções e o perfil dos destinatários. Começemos, então, pelo nível de amplitude mais incluído e pelo perfil de destinatário mais indistinto, ou seja, pelas políticas sociais básicas.

### Políticas Sociais Básicas

Em princípio podemos definir como políticas sociais básicas os benefícios ou serviços de prestação pública dos quais podemos dizer "isto é direito de todos e dever do Estado", ou seja, as políticas sociais básicas dirigem-se ao universo mais amplo possível de destinatários, sendo, portanto de prestação universal. Educação e

## DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO AO MENOR À POLÍTICA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Saúde, por exemplo, são direitos de todas as crianças e dever do Estado. Não pode, portanto, existir criança ou adolescente, independente da sua condição, que esteja legalmente privado do direito à educação e à saúde. Trata-se de um direito de todos reconhecido e prestado ao conjunto da população infanto-juvenil sem distinção alguma. São também políticas sociais básicas a cultura, a recreação, o esporte, o lazer e a profissionalização. Educação e saúde, entretanto, se constituem, no interior da difícil conjuntura econômico-social que o país atravessa, as áreas que estão a requerer da família, da sociedade e do Estado maior ênfase, maior prioridade, embora, nunca seja demais repisar que os direitos elencados no caput do artigo 227 da Constituição constituem uma totalidade orgânica, indivisível em sua inteireza, e que o desatendimento de um deles sempre afeta negativamente a busca da proteção integral.

### Política de Assistência Social

Já, quando se fala da política de assistência social, não se pode dizer que ela seja "direito de todos e dever do Estado", a própria Constituição Federal, no artigo 203, delimita a abrangência das ações do aparelho assistencial do Estado "aqueles que delas necessitem". Os destinatários da política de assistência são, portanto, as pessoas e grupos que se encontrem em estado permanente ou temporário de necessidade, em razão de privação econômica ou de outros fatores de vulnerabilidade. De fato, não se pode afirmar que um programa de distribuição de leite, uma cesta básica, um abrigo provisório ou um auxílio material ou financeiro imediato, sejam "direito de todos". As ações de natureza assistencial, portanto, não se dirigem a um destinatário de âmbito universal, ou seja, no nosso caso, ao conjunto da população infanto-juvenil de uma cidade, de um Estado ou do país. As políticas de assistência dirigem-se a aquele segmento da população que delas necessitam, ou seja, que se encontrem em estado de necessidade.

Em termos de abrangência, as políticas básicas dirigem-se ao universo, ao conjunto da população infanto-juvenil, já a política de assistência social dirige-se a determinados segmentos da população, que, em muitas situações, podem constituir-se na fração majoritária da população de uma determinada área.

### Política de Proteção Especial

A terceira linha de defesa da população infanto-juvenil inscrita no Estatuto é constituída pela política de Proteção Especial, uma realidade bastante conhecida entre nós, um conceito novo, porém, em termos de formulação de políticas públicas. A política de proteção especial não abrange o universo e nem ao menos segmentos determinados da população infanto-juvenil. Sua escala de intervenção são os casos ou, no máximo, grupos de crianças e adolescentes, que se encontram em circunstâncias especialmente difíceis, ou, como é mais comum dizermos no Brasil, em situação de risco pessoal e social. A situação de risco pessoal e social se configura com a

exposição da criança ou do adolescente a fatores que ameacem ou, efetivamente, transgridam a sua integridade física, psicológica ou moral por ação ou omissão da família, de outros agentes sociais ou do próprio Estado. Na realidade brasileira, nos deparamos com um expressivo elenco de situações de risco pessoal e social ou circunstâncias especialmente difíceis. Assim, podemos incluir nessa categoria:

- As crianças vítimas de abandono e tráfico;
- As crianças vítimas de abuso, negligência e maus tratos na família e nas instituições;
- As crianças e adolescentes que fazem das ruas seu espaço de luta pela vida e, até mesmo, de moradia;
- As crianças e adolescentes vítimas de trabalho abusivo e explorador;
- As crianças e adolescentes envolvidos no uso e tráfico de drogas;
- As crianças e adolescentes prostituídos;
- Os adolescentes em conflito com a lei, em razão do cometimento de ato infracional;
- E outras situações que impliquem em ameaça ou violação da integridade física, psicológica ou moral das crianças e adolescentes a elas expostas.

### Política de Garantias

Por fim, temos a Política de Garantias, responsável pela defesa jurídico-social dos direitos individuais e coletivos da população infanto-juvenil. As políticas de garantias atuam no terreno baldio, que existe entre a lei e a realidade, o País-legal e o País-real, buscando diminuir a distância entre esses dois planos da vida social.

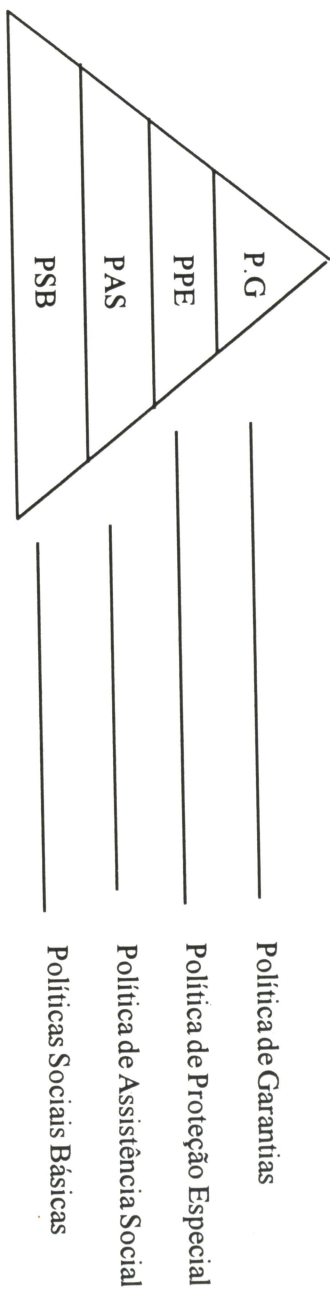
O Ministério Público, a Defensoria Pública, a Magistratura e a Segurança Pública são órgãos criados para garantir, assegurar e manter o respeito aos direitos do conjunto dos cidadãos, de cobrir e, se necessário, punir aqueles que os transgridem. Fazem parte da estrutura do Estado e se expandem e complexificam à medida em que se consolida entre nós o Estado democrático de direito. As delegacias da mulher, os órgãos de defesa do consumidor e do meio ambiente, os Conselhos ligados às questões de Direitos Humanos e da cidadania de segmentos específicos como a mulher, o índio, o negro, a população carcerária e outros nesta linha consubstanciam o aparato garantista do Estado.

Por sua vez, a sociedade civil também dispõe de estruturas garantistas, como as Comissões de Direitos Humanos, da OAB, as Comissões de Justiça e Paz da CNBB, a Associação Brasileira de Imprensa, o Movimento Nacional de Direitos Humanos, diversas pastorais da linha social da CNBB, o FORUM-DCA, o Movimento Meninos de Rua, os Centros de Defesa de Direitos são todos exemplos de atores sociais garantistas. Na área da promoção e defesa dos direitos da criança, os Conselhos de Direitos, organizados ao nível da União, dos Estados e dos Municípios e os Conselhos Tutelares, organizados nas diversas localidades de um município, constituem-se em uma forte razão para se ter esperança de que, no campo dos Direitos da Criança, a distância entre a lei e a realidade haverá de tender a diminuir nos próximos anos.

## DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO AO MENOR À POLÍTICA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

### Visualizando a Política de Atendimento

*A política de atendimento aos direitos da criança pode ser representada graficamente por uma pirâmide dotada de quatro patamares de atuação, representando cada um deles uma de suas linhas de ação:*



### DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE POLÍTICA DE ATENDIMENTO

Linhas de Ação	Destinatários	Escala de Atendimento	Exemplo de Intervenção
I - Políticas Sociais Básicas	Todas as crianças e adolescentes	Universo da população	Ações básicas de saúde Ensino Fundamental
II - Política de Assistência Social	As crianças e adolescentes em estado de necessidade.	Segmento de população	Complementação Alimentar Abrigo Provisório.
III - Política de Proteção Especial	As crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social	Casos e ou pequenos grupos	Plantões de recebimento e encaminhamento de denúncias Reabilitação de drogadios
IV - Política de Garantias	As crianças e adolescentes envolvidos em conflito de natureza jurídica	Casos/Grupos	Centro de Defesa de Direitos Ministério Público Defensoria Pública

### A Política de Atendimento no Município

Cabe aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, formular a política de atendimento no âmbito de cada municipalidade brasileira. Como acabamos de ver, esta tarefa não pode restringir-se a um determinado aspecto de atenção à população infanto-juvenil ignorando os demais. A elaboração do PLANO MUNICIPAL DE ATENDIMENTO A CRIANÇA E AO ADOLESCENTE deve, portanto, considerar as diversas linhas de ação da política, mesmo aquelas que, como a da proteção jurídico-social, estejam a cargo de outra esfera do Poder Público. Isto, porém, não impede o Conselho Municipal de avaliar a efetividade e a qualidade desses serviços e, se for o caso, atuar junto às autoridades estaduais no sentido de obter a sua melhoria. O Pacto pela Infância, a continuidade do grande processo

de mobilização social em favor da criança e do adolescente, que teve início no período pré-Constituinte, enfatiza três áreas fundamentais da atenção à população infanto-juvenil brasileira neste momento de dificuldades que o País atravessa: EDUCAÇÃO, SAÚDE E PROTEÇÃO. Esta é uma forma válida e necessária de priorizar aspectos fundamentais de atendimento, com vistas a deter o acelerado processo de degradação pessoal e social das novas gerações. Priorizar, contudo, não significa excluir, ou seja, deter-se apenas nesses aspectos em detrimento dos demais. A base objetiva e concreta do processo de decisão do Conselho Municipal a esse respeito deve ser a ANÁLISE DA SITUAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO MUNICÍPIO que, como veremos mais adiante, é um passo fundamental no processo de formulação da política de atendimento. A análise de situações é

que permitirá visualizar o que fazer primeiro, onde concentrar mais recursos, que tipo de intervenção utilizar e, da mesma forma, detectar aqueles aspectos menos agudos, capazes de esperar algum tempo por uma abordagem sistemática, seja pelo Poder Público, seja pelas organizações não governamentais.

Outra decisão importante a ser tomada no âmbito da formulação da política de atendimento é de como proceder à divisão do trabalho social relativo à criança, ao adolescente e à família no município, ou seja, o que caberá a cada secretaria ou órgão municipal e a parte que deverá ficar sob a responsabilidade das entidades não-governamentais.

**Resumindo:**

- 1 - A Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente far-se-á por um conjunto articulado de ações entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 86 do ECA).
- 2 - O atendimento aos direitos da população infantil-juvenil compreende quatro linhas básicas de políticas públicas e de ações não-governamentais: (I) as políticas sociais básicas; (II) assistência social; (III) a proteção especial e (IV) as garantias.
- 3 - As políticas sociais básicas são universais, dirigem-se ao conjunto da população infantil-juvenil. As políticas assistenciais dirigem-se ao segmento dessa população encontrada em estado de necessidade. A proteção especial responde pela atenção às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social. E, finalmente, a política de garantias, atua na proteção, através dos mecanismos legais, das crianças e adolescentes envolvidos em situações onde exista conflito de natureza jurídica.
- 4 - O Pacto Pela Infância enfatiza três áreas básicas de atuação em favor da infância e da juventude: educação, saúde e proteção.
- 5 - O primeiro passo para a formulação da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente no Município (traçada pelo Conselho Municipal de Direitos) deve-se fazer/realizar uma análise da situação das crianças e adolescentes no âmbito local.
- 6 - O Plano Municipal de Atendimento à Criança e ao Adolescente deve envolver as políticas básicas, a assistência social e a proteção especial à população infantil-juvenil, cuidando também de atuar no sentido de melhorar, quando necessários, as ações garantistas a cargo do Estado.

\* **Ex-Presidente da FCBA e atualmente consultor do UNICEF**

**A QUESTÃO DO ESTADO**

Francisco de Oliveira \*

Do ponto de vista da importância na conjuntura do debate contemporâneo, esta é uma questão crucial. E está mal colocada.

De alguma maneira, a questão do Estado é sempre mal colocada visto que nela se centra, evidentemente, um forte debate ideológico. Direita e esquerda, todas as posições interpretam a questão do Estado, e nunca de forma neutra. É impossível pedir a alguém, a alguma corrente política, social ou ideológica, que a interprete de forma neutra. O Estado não é neutro e não pode se pedir que, quem o interprete, o faça de forma neutra. Mas é preciso tentar ver um pouco mais além da conjuntura, um pouco mais além do que o debate contemporâneo aponta sobre as questões do Estado.

**Estado mínimo/Estado máximo**

Essa discussão de Estado mínimo, de Estado máximo, como se tivesse uma medida, uma finalidade, mostra um desconhecimento de sua relação com a sociedade. O Estado não tem uma medida em si mesmo, ele tem que estar sempre em relação com a sociedade civil, o que lhe dá a medida, a profundidade, o alcance, os seus limites. A sociedade norte-americana, por exemplo, tem uma forte ideologia anti-estatal. Isso é devido às características muito peculiares pelas quais se formou essa sociedade. Ela foi constituída por uma espécie de oprimidos de todas as partes do mundo (oprimidos que depois se transformaram em opressores). Foi formada por imigrantes de todas as partes do mundo, que de alguma forma foram étnica, econômica e religiosamente oprimidos. Eles foram bater nos Estados Unidos e constituíram uma sociedade cujo conteúdo se expressa através de uma ideologia fortemente anti-estatal. Daí, o pouco lugar que o Estado tem na sociedade americana. Transformar isso numa medida de Estado, tal como a própria ideologia liberal norte-americana faz, é um tremendo equívoco, porque o lugar do Estado em uma sociedade deriva da formação desta sociedade e não de um tamanho ideal, último, que ele possa ter em relação a qualquer sociedade. Outro é o caso da sociedade brasileira. Ela nasce do Estado português, quer dizer, a Colônia é um empreendimento do Estado Português, financiado por mercadores, por capitalistas financeiros da Holanda, dos Países-Baixos, da Inglaterra, mas mediada basicamente pelo Estado português.

A presença do Estado nas relações com a sociedade brasileira é muito maior que na experiência norte-americana. O Estado brasileiro se configura numa espécie de estatização das relações privadas que não conseguem se

impor de forma absolutamente privada. Ou seja, na constituição da sociedade brasileira, a forma estatal das relações sociais sempre foi muito mais presente do que na sociedade americana. Parece que o Estado está em todos os cantos no Brasil, enquanto que, nos Estados Unidos, parece que o Estado não está em lugar nenhum, embora isso seja uma completa ilusão.

Ao longo do desenvolvimento do capitalismo, cada sociedade definiu, portanto, o tamanho do espaço público que, na maior parte dos casos, vai tomando forma estatal. É raro um caso de conflito de classes que, para sua resolução, não toma forma estatal, mesmo nos Estados Unidos, que é uma espécie de subpátria do liberalismo.

**A forma estatal**

Na Inglaterra, frequentemente, a extrapolção da relação privada levou a assumir formas estatais. Por quê? Porque as relações privadas tornaram-se insuficientes para dar conta da abrangência das próprias relações no sistema capitalista e, então, elas tornaram-se, em primeiro lugar, públicas. Elas não têm mais a ver apenas com os atores privados e, na maior parte dos casos, exigem uma estatização. A forma estatal recobre a chamada publicização da relação social privada e, por isso, passa a ser um recurso da luta de classes.

A forma estatal, após a crise de 29, avançou notavelmente em todos os países capitalistas. Isto quer dizer que a luta de classes leva a uma forçosa redefinição das relações privadas, obrigando a que essas relações se transmitem em relações públicas, que, na maior parte dos casos, tomam a forma estatal. É uma necessidade imposta pela luta de classes, não é nenhuma função do Estado, tal como definido pelos manuais de ciência política.

Assistiu-se então, a um notável crescimento dessa forma estatal a que chamamos de **função do Estado**. O Estado só cuidava de segurança, saúde, educação, ou seja, exercia funções clássicas. Até mesmo isso aparece, hoje, no discurso neoliberal, como exagero de intervenção do Estado.

**Intervenção** é um termo liberal, entendido como relação de exterioridade entre Estado e economia. Essa relação de exterioridade é falsa. É como se, na verdade, existisse uma possibilidade de um capitalismo sem a relação com o Estado.

Então, o termo intervenção, que já é falso no sentido dessa exterioridade, é também falso em outro sentido: o de entender que a intervenção do Estado na economia visa fazer com que a economia funcione no sentido da finalidade do Estado. É fácil ver que, quando há essa "intervenção", ela é orientada não para que funcione no sentido de finalidades do Estado, mas, sim, na maior parte dos casos, no sentido de finalidade das empresas.

É preciso também reconhecer que, quando falamos dessa nova relação do Estado com a sociedade, que se intensifica e se modifica sobretudo nessa relação do Estado com a economia, ela também é produto da luta de classes. Nesse sentido, há uma desprivatização do Estado movida pela luta de classes, do lado dos trabalhadores. Há gastos

do Estado, gastos sociais, que não são feitos no sentido da reprodução do capital. São gastos determinados pela luta de classes, com finalidades sociais.

Na história do desenvolvimento do capitalismo, o que se observa é que essa redefinição de relações entre Estado e sociedade é feita pela luta de classes e pela forma da relação principal entre as classes antagonicas. Elas vão moldar o novo papel do Estado na relação com a sociedade e, sobretudo, o papel do Estado no mover da economia. Portanto, essa relação de exterioridade é falsa, não há finalidades estatais nisso que os liberais chamam de "intervenção".

**A reação**

Por que o liberalismo e o neoliberalismo falam, agora, desse "agrandamento" das funções do Estado, justo no momento em que essas funções têm um caráter de desprivatização do Estado? Essa reação nasce da luta social e significa uma capacidade das classes dominadas intervirem virando o termo pelo avesso, agora, por sua vez, nas finalidades do gasto público. É isso que, na verdade, está em jogo quando se discute o orçamento público. A discussão do orçamento público é marcada para se saber para onde vai o dinheiro do Estado...

A discussão sobre impostos, que estamos vendo de novo e que se reproduz no Brasil, no fundo está dizendo o seguinte: há uma capacidade, no Brasil, de parte da sociedade, de criar formas de democratização e, portanto, intervir na condução dos negócios do Estado, ameaçando o monopólio que as classes dominantes tinham sobre os recursos estatais.

E aí trata-se, na verdade, de disputar o poder político em cada uma das instâncias, através das organizações, em cada nível, e ver diretamente a questão da gestão do gasto público. Então, quando se discute o tamanho do Estado, é disso que se trata: a chamada intervenção do Estado na economia, no recuo para o Estado mínimo, será o Estado que não atrapalha os interesses dominantes.

**A experiência inglesa**

Observem o que aconteceu na Inglaterra com o governo conservador, se houve algum recuo do ponto de vista da posição do Estado em relação à economia inglesa. Os estudos feitos desde a ascensão de Thatcher até mais recentemente mostram que não houve nenhum recuo. Isto é, essa relação do Estado com a economia, no capitalismo contemporâneo, é estrutural e insubstituível. Basta saber quem comanda essa relação para ver para onde ela vai. O que Thatcher fez era cosmético... Por exemplo, vender ações das empresas estatais, isso não significa nada. Em 1987, a maior parte dos que compraram as ações das estatais inglesas tinha ido "pro brejo". Elas se desvalorizaram e um grande número das ações vendidas ao público perdeu o valor.

Entretanto, do ponto de vista fundamental dos gastos sociais, do subsídio à pesquisa e à tecnologia, os gastos do Estado inglês não recuaram um passo e nem podem

reclar porque, senão, desmonta não o Estado liberal mas, sim, o sistema capitalista. Este não pode mais existir a não ser com essa relação estrutural e insubstituível. A discussão do Estado, dos seus rumos e da gestão política é, hoje, mais do que nunca, uma das discussões mais importantes, mais contemporâneas e mais atuais. E, a conjuntura brasileira mostra, mais do que nunca, essa atualidade.

\* **Professor Livre Docente, Pós-Graduação USP**

## A DINÂMICA DAS POLÍTICAS SOCIAIS

André Cezar Médiçi \*

A política social corresponde a uma fase específica da incorporação de direitos. Podemos dividir esta incorporação de direitos, nos últimos três ou quatro séculos, da seguinte forma: primeiro se incorporaram os **direitos civis**, ou seja, as pessoas passaram a, em certo sentido, ter o "estatuto da liberdade". Uma segunda conquista foram os **direitos políticos**, ou seja, a extensão própria-mente da questão da eleição dos representantes políticos. E, num terceiro momento, houve a incorporação dos **direitos sociais**, ou seja, de patamares mínimos necessários para que cada cidadão possa ter uma base de equidade para poder caminhar ao longo de sua trajetória de vida.

Essa incorporação de direitos sociais é clivada basicamente por três movimentos, que correspondem a três de política e, também, a três fases específicas.

### Assistencialismo

A primeira fase pode ser chamada de **assistencialismo** e tem algumas características clássicas: está voltada para determinados segmentos - em geral pobres, necessitados, marginalizados da sociedade -, o que lhe dá uma característica de focalização, de seletividade de clientela. É gerada por impostos ou tributação ordinária e não por fundos sociais específicos ou formas de financiamento baseadas no salário do trabalhador ou de contribuições sociais.

Quando se pensa em termos de hegemonia dessa fase, em termos de desenvolvimento da economia mundial, vemos que ela vai desde a formação dos Estados Nacionais - centrando um pouco na Inglaterra, por exemplo, desde o início das chamadas leis dos pobres -, até em torno de 1850, quando outras formas de política social, baseadas, aí sim, na geração da própria sociedade,

começam a surgir.

Como exemplos dessa forma de política social temos, de um lado, as próprias **leis dos pobres**, que são derrubadas pelo movimento liberal inglês, já na passagem da primeira para a segunda metade do século XX; e as chamadas casas de trabalho, as **Work-houses**, inglesas também, estas sim voltadas especificamente para menores. Por trás de uma capa, digamos assim, de instituição educacional e de formação profissional, elas tinham um caráter de exploração da força de trabalho infantil-juvenil, naqueles tempos em que a indústria necessitava de uma força de trabalho bastante ampliada, bastante extensiva, notadamente de população jovem.

O assistencialismo corresponde a uma fase de política social e não se extingue, necessariamente, com o surgimento de uma outra fase. Ele continua latente em diversos tipos de política social e ressurgiu com muita força com o discurso e a prática neoliberais, enquanto forma específica de resolução dos problemas da sociedade.

### Previdencialismo

A segunda forma de política social, dentro de nossa taxonomia, pode ser chamada de **previdencialismo**. Tem características particulares, por ser uma política social nascida entre os trabalhadores e suas famílias. Tem, portanto, uma extensão relativamente restrita a este segmento.

O previdencialismo se desenvolveu de maneira mais ampla com o capitalismo industrial, seja de forma espontânea - entre os próprios trabalhadores, através de seus movimentos mutualistas ou das ligas de auxílio mútuo, que surgem na Europa no início do século XIX - ou através do próprio Estado.

Acho que o exemplo claro da introdução e da regulação do Estado, sob a forma previdencialista, é a que configura o Estado alemão, onde se cria pela primeira vez uma previdência social pública, embora com financiamento de empresas, de trabalhadores e do próprio Estado.

Essa fase previdencialista da política social corresponde ao período do chamado "desenvolvimento do capitalismo monopolista", que vai de 1870 até mais ou menos o final da Segunda Guerra Mundial, e se generaliza nos países centrais.

Essa generalização fez com que, pelo menos nos países europeus, 95% da população fossem efetivamente cobertos por essa forma de política social, especificamente voltada aos segmentos dos trabalhadores.

### Universalismo

A terceira forma de política social, dentro da nossa taxonomia, é a do **universalismo**, que se caracteriza diferencialmente das outras fases por ser voltada para toda a população e lastreada no conceito de cidadania. Nesse caso, as políticas de educação e de saúde, por exemplo, bem como as diversas formas de benefícios de renda mínima - garantindo um patamar mínimo de renda para qualquer cidadão -, são formas clássicas dessa

configuração universalista de política social, marcante e a partir da Segunda Guerra Mundial.

O universalismo é a incorporação plena de todos os direitos sociais e foi a forma típica de política social da chamada "fase Fordista" do capitalismo, que se implantou basicamente a partir do início dos anos 50 e começou a entrar em crise a partir de 1975. Nessa ocasião, várias questões - inclusive a crise fiscal - começaram a fazer com que fossem pensadas formas alternativas de políticas sociais, junto com a questão específica da crise do "Fordismo" - não do ponto de vista de sua redução mas, na verdade, do ponto de vista de sua formulação.

O que diferencia a política universalista da política previdencialista - do ponto de vista do financiamento - é o fato de que a primeira é financiada não apenas com fundos sociais mas, também, com impostos gerais, que passam a ter, neste caso, um papel crescente na partilha dos recursos.

Se pegarmos o caso específico da Europa, passar do previdencialismo para o universalismo representou, do ponto de vista fiscal, um esforço muito pequeno. Era, simplesmente, incorporar 5% das pessoas, que estavam à margem da sociedade, a um determinado tipo de concessão do plano de cidadania e, a partir daí, com o crescimento econômico ininterrupto do pós-guerra, até 1975, incorporar essas pessoas à concessão de novos direitos. Nesse caso, as condições específicas da transição foram muito importantes para a generalização do universalismo dentro dos países centrais, principalmente os países europeus.

E evidente que a crise do Fordismo tem trazido uma série de restrições à dinâmica desse tipo de política social. A própria questão do discurso neoliberal e as formas neoliberais de política passam por restrições às características básicas de concessão desses direitos.

Para nossa reflexão, um exemplo clássico é a questão da política de emprego e desemprego. Para a concessão, nos anos 80, do seguro-desemprego, criaram-se uma série de novas exigências, como complementação de escolaridade, redução do prazo mínimo de concessão do benefício e várias outras. Ou seja, podemos dizer que o neoliberalismo tenta, nas margens do universalismo, introduzir algumas questões - como critérios de focalização e seletividade - em um conjunto de políticas sociais que na Europa já eram universais.

### No Brasil

Transpondo essa questão para o Brasil, a primeira pergunta que surge é: como analisar a crise do **welfare state** - entendendo-o como um estado de política universalista - em países que não o tiveram, como é o caso do Brasil?

Esse é o primeiro ponto. Se formos analisar o desenvolvimento dessas três fases no Brasil, vamos ver que a **fase assistencialista** foi muito incipiente, com fraco predomínio do Estado e forte participação de instituições religiosas, nas políticas de saúde e educação, pelo menos até 1923.

A **fase previdencialista**, que se inicia praticamente a

a partir de 1923, com a promulgação da Lei Eloy Chaves e com a criação das chamadas Caixas de Assistência e Previdência Social - transformadas na década de 30 em Instituto de Previdência e Assistência Social -, vai se desenvolvendo progressivamente pelo menos até 1988. Em primeiro lugar, ela tem como característica particular o grau de informalização (o mercado de trabalho informal no Brasil, sempre foi muito grande).

Em segundo lugar, ela é restrita a dois períodos: 1º) 1923 a 1967, caracterizado pela plur-institucionalidade. Eram diversas as instituições que prestavam esse tipo de assistência. 2º) de 1967 a 1988, marcado pela centralização federal, ou seja, basicamente uma única instituição pública federal passa a centralizar efetivamente a concessão das políticas sociais - que são aquelas voltadas à saúde, previdência e assistência social.

Nesse período (década de 70) começam a surgir os primeiros sinais da **fase universalista**: a extensão dos benefícios previdenciários e de saúde aos trabalhadores rurais, independentemente de contribuição; a criação do plano de implantação, na área da Saúde, especificamente, do atendimento médico gratuito a indigentes nos hospitais da rede da Previdência; e também os programas progressivos de descentralização de recursos da Saúde. São todos sinais dessa fase universalista. Pelo menos, da intenção de universalizar e dar algumas garantias mínimas de proteção social a uma população que, pelo seu grau de informalidade e pela sua pouca inserção nas instituições oficiais, tinha uma cobertura de políticas sociais muito débil.

A fase universalista propriamente dita, no entanto - ou, pelo menos, a pretensão de implantar uma fase universalista das políticas sociais no Brasil - se inicia a partir da Constituição de 1988. Ela tenta efetivamente presentear a sociedade brasileira com um **welfare state** em moldes europeus, sem que, no entanto, as bases de financiamento e de cobertura institucional fossem suficientes para ter os mesmos níveis de eficácia.

Quando pensamos basicamente sobre a questão das condições de transição, vemos que, em 1988, pelo menos 50% da população trabalhadora do Brasil não contribuiam para a Previdência Social. E essa baixa taxa de contribuição determinava uma exclusão muito grande do ponto de vista dos mecanismos de financiamento. Essa é, basicamente, a situação que se configura no Brasil. O que temos a partir do governo Collor é um retrocesso: a implantação de critérios de seletividade e de focalização nos moldes neoliberais, fortalecendo as políticas assistencialistas em detrimento do corpo de direitos que se tentava implantar a partir da Constituição de 88.

### Fontes de financiamento

Antes da Constituição de 88, eram duas as fontes básicas de financiamento das políticas sociais: as **fontes fiscais**, que financiavam políticas clássicas como a de educação, por exemplo; e os **fundos sociais**, que financiavam todo o complexo de Saúde, Previdência e Assistência Social. Os fundos Sociais tinham bases importantes, do ponto de

vista da elevação de recursos:

- a folha de salário das empresas (sempre a maior base de financiamento);
- o salário ou o próprio rendimento dos trabalhadores autônomos (representava 1/3 do financiamento da previdência);
- o faturamento das empresas, com a introdução do Finsocial e do PIS/PASEP e as cotas sobre a renda dos produtos - como é o caso da cota da Previdência (A venda da gasolina e de derivados de petróleo tinha uma cota específica que ia para o financiamento da Previdência);
- as loterias - espécie de imposto sobre o sonho que a sociedade brasileira pagava efetivamente para poder financiar também alguns programas específicos da área social.

Nenhuma dessas fontes era imune à recessão. Assim, durante as crises (a maior delas de 1981 e 1983), foram feitas algumas tentativas de retomar o nível de gasto. A primeira delas foi o aumento das alíquotas - previdência tomada também no período 88/89. Chegou-se ao absurdo de criar até uma alíquota sobre a aposentadoria - 3% do valor dos benefícios dos aposentados e pensionistas - para poder financiar uma complementação de caixa da própria Previdência.

Uma segunda forma de financiamento durante as crises era a emissão de títulos governamentais. O Delfim Netto cobriu o financiamento da Previdência Social em 1982 - quando estava previsto um déficit de caixa enorme - com a emissão de ORTNs especiais, as chamadas "ORTNs biodegradáveis", que foram perdendo o valor ao longo do tempo e agora foram utilizadas como lastro dos fundos de pensão para comprar boa parte das empresas que vão sendo privatizadas, inclusive a Usiminas.

Por fim, a criação de novas contribuições sociais. O Finsocial foi criado em 1982 também, justamente para cobrir déficits de caixa da Previdência e financiar outros programas sociais. A administração de recursos do Finsocial ia ser feita pelo BNDS, que tomou-se depois BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Só que, na prática, a partir de 1983, somente 5% dos recursos do Finsocial foram para o Banco. O Finsocial passou a ser um imposto como outro qualquer e serviu para financiar não somente a área social mas todo o gasto público governamental no país. Outra das características específicas do financiamento das políticas sociais, durante 1988, era a excessiva centralização federal dos recursos. Todos sabemos que, de 1967 - quando foi feito Decreto-Lei 200, que centralizava a administração e também a reforma fiscal - até 1988, os Estados e Municípios foram perdendo paulatinamente sua participação nas receitas gerais e, com isso, foram perdendo capacidade de financiamento das políticas sociais.

Isso tinha efeitos negativos, como, por exemplo, o que houve com o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento, que criava postos no Nordeste (basicamente 15.000), dos quais a maior parte não conseguiu ser financiada. Os Estados e Municípios, mesmo tendo recebido o posto, não tinham dinheiro para

sua manutenção. E o financiamento de um hospital ou de uma posto de saúde corresponde, anualmente, aos gastos com sua construção.

Não adianta criar uma base local de investimentos sociais se não existem recursos locais para o seu custeio.

### Após a Constituição de 1988

A partir da Constituição de 88, uma série de novos direitos foram incorporados. Do ponto de vista do financiamento, ocorreram algumas modificações: ampliação e diversificação das bases de custeio da seguridade social, que passa a ser um novo conceito associado à universalização e à cidadania, no que tange ao fornecimento de novos direitos sociais.

Passou a ser também um atributo específico da Constituição de 88 a descentralização, ou seja, o aumento de recursos para os Estados e Municípios. Não só do ponto de vista das transferências constitucionais mas, também do ponto de vista de transferências automáticas, específicas para as políticas sociais - como é o caso daquelas voltadas à saúde e à Educação.

Várias novas contribuições passaram a financiar o conjunto das políticas sociais: foi criada a contribuição (10%) específica sobre o lucro líquido das empresas e sobre o lucro das instituições financeiras (1,5%); o Finsocial, o PIS/PASEP e a folha de salários foram incorporados como fontes exclusivas da própria seguridade social.

Os dois anos que se seguiram à implantação da Constituição foram de gasto social crescente, em proporções elevadas. O ano de 1989 foi o que registrou patamares mais altos - algo em torno de US\$ 54 bilhões - na esfera social federal. A partir daí eles começaram a declinar.

### O governo Collor

O governo Collor representou uma reversão das conquistas constitucionais, introduzindo na gestão das políticas sociais os princípios de focalização e seletividade, básicos do neoliberalismo. Não é a toa que despencam os gastos com educação de 1º e 2º graus e que crescem os gastos com políticas mais voltadas à questão do assistencialismo. Há o retorno do uso da política social como moeda de troca, no clientelismo político e regional - prática que havia sido eliminada com os mecanismos automáticos introduzidos com a Constituição de 88. E muito mais. O impacto disso nos gastos sociais é bastante acentuado. Entre 80 e 84, por exemplo, os gastos sociais caíram de US\$ 39 para US\$ 31 bilhões; entre 85 e 89, eles subiram de US\$ 36 bilhões para US\$ 48 bilhões; entre 90 e 91, eles caem de US\$ 46 bilhões para US\$ 39 bilhões, ou seja, o mesmo nível de 1980, só que com uma população muito maior, o que resulta num gasto per-capita bem menor.

Em termos de reduções específicas setoriais, o governo Collor levou a uma queda de 30,7% nos gastos com políticas de Saúde; de 49,3% nos gastos com Educação; de 47,3% nos gastos com Alimentação e Nutrição; e de 31,4% nos gastos com os programas associados a traba-

lho, como o seguro-desemprego. Este foi o saldo do balanço da política social do governo Collor.

### Conclusões

O que podemos pensar deste quadro todo?  
**Em primeiro lugar, que é necessário resgatar a questão da ética e do compromisso com políticas sociais como atributo de cidadania. As políticas sociais constituem-se hoje, em condições prévias para o desenvolvimento econômico, para a estabilização e para o crescimento da economia brasileira.**

**Algumas teses** - não é com o discurso neoliberal - de que é necessário primeiro estabilizar para depois fazer os gastos com políticas sociais - que vamos resolver a situação econômica do país como um todo. As políticas sociais, principalmente da Saúde e da Educação, são atributos mínimos de cidadania e condições básicas para o crescimento e o desenvolvimento da economia.

Esta é uma primeira tese. A segunda é que, basicamente, a economia neoclássica faz sempre uma vinculação entre ineficiência e abundância, e eficiência e escassez. A lógica neoliberal é de que é necessário reduzir os recursos para as políticas sociais porque, com mais escassez, se administra de forma mais eficiente. É outro ledo engano. Basicamente, tem-se que ter as condições mínimas de cobertura de cidadania dos direitos mínimos para que se possa ter condições operacionais para conseguir melhor eficiência.

Uma terceira tese é a de que, na resolução dos problemas que se colocam daqui para frente, a participação social, comunitária, é muito importante. Uma outra força que poderia efetivamente contrastar com essa e dar um sentido redistributivista ao nosso desenvolvimento econômico é a solidariedade.

**A solidariedade passa por formas de organização de movimentos sociais e participação política que deveriam ser encaminhadas e desenvolvidas daqui para frente.**

**\* Coordenador da Área de Políticas Sociais do IESP/Fundap.**

## AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE

Maria do Carmo Brant de Carvalho \*

Existem políticas públicas no Brasil? Em princípio não. Não há no Brasil uma cultura política democrática que sustente valores/ações de consolidação da cidadania de todos.

Em geral os espaços públicos são apropriados privadamente; a esfera pública se subordina à esfera privada.

E neste contexto que costumamos dizer que as políticas públicas no Brasil são em geral perversas, pois não alteram o quadro de desigualdades sociais.

Estas políticas assumem um caráter excludente e compensatório, quando voltadas aos segmentos de população já castigados pela pobreza.

Para reverter este quadro, já é consenso a necessidade de buscar:

1. Um novo reordenamento político-institucional, tal qual na Carta Constitucional brasileira.
2. A democratização das políticas públicas.
3. Ousadia e competência na formulação e gestão dessas políticas.

### Reordenamento político-institucional

A história deste país é marcada pelo predomínio de arranjos político-institucionais centralizadores.

Assim toda a tentativa de democratização deste país-via a partilha de poder, competências e recursos entre as três esferas de governo - esbarra num conjunto de forças e frentes de resistência. Deste modo a descentralização é sempre discursada mas adiada, postergada, contornada.

O princípio da descentralização e municipalização das políticas sociais básicas ainda não penetrou no conjunto da ação do Estado brasileiro. O paralelismo e a superposição de competências das três esferas de governo - municipal, estadual e federal - persistem. Na área da Educação encontramos, por exemplo, a superposição e o paralelismo da rede de ensino de 1º grau municipal e estadual nos municípios.

Na área da Assistência Social, por exemplo, a Legião Brasileira de Assistência, órgão federal, mantém convênios com entidades sociais prestadoras de serviços, nos municípios.

Sem uma revisão das atribuições e competências de cada esfera de governo, não há como garantir o princípio de municipalização. O Estatuto da Criança e do Adolescente, assim como a Lei Orgânica da Saúde, ainda são leis isoladas. As demais leis que regulamentam políticas

públicas tramitam no Congresso Nacional. É o caso, por exemplo, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, ou a Lei Orgânica da Assistência Social. Em consequência, as políticas públicas correm mais no velho arranjo político-institucional que no novo, pré-anunciado na Carta Magna. O velho e o novo arranjo caminhando juntos permitem um *laissez-faire* e uma complacência com as boas ou más administrações municipais e estaduais. Permite que um prefeito se mantenha apenas na administração das carências (complemente a merenda escolar, o transporte escolar...).

A esfera do governo municipal - locus privilegiado, sem dúvida, de gestão das políticas sociais básicas - encontra-se hoje "abandonada à sua própria sorte". Ou seja, as esferas estadual e federal repassam encargos, mas são omissas no seu dever de injetar recursos e competência técnica.

No caso da política de garantia dos direitos da criança e do adolescente, tal qual proposta pelo ECA, há hoje um vácuo institucional com relação à atuação dos governos estaduais e mesmo do governo federal. Algumas das ações propostas pelo ECA - e imputadas aos municípios - são claramente de competência dos governos estaduais. É o caso, por exemplo, dos programas sócio-educativos destinados a adolescentes em regime de privação de liberdade, que são da competência da esfera estadual, devendo ser realizados através de uma rede desconcentrada por micro-regiões.

É o caso, também, dos serviços de reabilitação para crianças e adolescentes portadores de múltiplas deficiências físicas ou mentais graves. Tais serviços devem ser geridos pela esfera estadual, de forma desconcentrada, por micro-regiões, e operados em convênio, ou não, com organizações não governamentais. É sabido que as pequenas cidades não têm sequer demanda que justifique sua atuação como responsável primeiro nestas áreas. A esfera federal deve se manter em seu papel normativo, injetor de recursos financeiros e técnicos.

Este rearranjo político-institucional das três esferas de governo é possível. Só não ocorre por falta de vontade política ou, ainda, em palavras mais duras, pela selvageria da política brasileira.

### Democratização das políticas públicas

Não existe transparência das ações governamentais no Brasil. Não há tradição democrática de socialização das informações e das propostas de ação, fechadas, em geral, nos gabinetes dos governos federal, estadual e municipal. O que transparece são "flashes" da ação governamental, a serviço do fisiologismo político ou da denúncia de corrupção.

Não há transparência dos projetos, das ações, dos recursos alocados de forma a permitir o acompanhamento e a fiscalização por parte dos cidadãos.

As dotações orçamentárias são inscritas em códigos inacessíveis aos próprios integrantes do Executivo e do Legislativo, como também a todos os cidadãos.

Os vários ministérios, secretarias ou departamentos em que se dividem os órgãos governamentais detêm dados

parciais da realidade, fruto de estudos e avaliações internas não globalizantes. A população detém os dados de vivência da realidade que, na maioria das vezes, faltam ao Executivo.

Fica então uma conversa de surdos e mudos, entre a sociedade civil e o Estado, ou de que só um grupo de privilegiados participa.

As políticas sociais básicas precisam deixar de ser vistas como políticas de per si ou como valores em si. Elas devem resultar do exercício de cidadania de todos, agentes e usuários. E esta cidadania em ato que move alterações fundamentais no processo, na ação e no resultado da política social.

Não bastam estratégias participativas, movidas pelo governo. É preciso que o cidadão seja, de direito, o sujeito definidor da política. E não o será enquanto não houver socialização de informação e enquanto não se efetive sua participação na elaboração das políticas públicas através dos Conselhos, sejam da Saúde, da Educação, da Criança e do Adolescente etc., contemplados na Constituição e na Lei Orgânica dos Municípios.

A transparência na gestão e a democracia como princípio gestor são ingredientes básicos para o exercício de cidadania. Sem transparência dos objetivos, das metas, das prioridades, dos custos, não podemos falar sequer em políticas públicas, mas sim, em políticas do governo para a população. Sem participação da sociedade civil, não se fazem políticas públicas.

### Ousadia e Competência

É preciso ousadia e competência na formulação e gestão das políticas públicas, para que se possa garantir serviços universalizantes, com padrão de qualidade, sem quebra de continuidade.

**No caso da Saúde**, é preciso priorizar gestantes, nutrízes e crianças de 0 a 3 anos. A política de Assistência Social deve estar articulada com a Saúde, garantindo resultados efetivos através de, por exemplo, auxílio natalidade e auxílio maternidade, para que mães que estão fora do mercado formal de trabalho e com baixa renda familiar, possam ter a oportunidade de ficarem com seus filhos recém-nascidos, e seja garantido o aleitamento materno. No entanto, essa medida assistencial só será eficaz se realizada de forma articulada e por indicação dos serviços de saúde.

O mesmo se diz da suplementação alimentar para atingir as crianças subnutridas e reverter o quadro de subnutrição: é preciso que as cestas alimentares não caiam de Brasília mas dos municípios, definindo a clientela prioritária em estreita articulação com os serviços de saúde.

**No caso da Educação**, é preciso vontade política da sociedade civil, do Estado e do próprio professorado para alargar e ousar no campo da educação formal. É preciso maior envolvimento da sociedade civil no controle do exercício desta política.

Não é possível mais aceitarmos que prefeitos ou governadores utilizem verba da educação para asfaltar a rua da escola ou ampliar a rede de iluminação pública na rua

## ENCARTE

### DEFININDO PRIORIDADES POLÍTICAS

*Este encarte refere-se às conclusões dos grupos de trabalho (cortes setoriais/regiões) por ocasião do "Seminário Nacional de Políticas Públicas" em 11 a 13 de novembro de 1992 realizado pelo Fórum DCA, com o apoio do FCBA/UNICEF/OIT/PUC-SP.*

*Por tratar-se de propostas a serem discutidas em reuniões, encontros, seminários, palestras..., optou-se por esta forma destacável, para possibilitar uma melhor utilização das contribuições.*

## DEFININDO PRIORIDADES POLÍTICAS

### Região Sul

A política social está extremamente interligada com a política econômica e com a possibilidade de garantia do nível de qualidade de vida. Entendendo as políticas públicas de uma forma mais abrangente, elas passam também pela questão da segurança pública, da garantia de habitação, da distribuição de alimentos. São direitos fundamentais a serem atendidos pelas políticas públicas na região Sul os relativos à vida, à saúde e à educação.

#### 1º) Vida e Saúde

- necessidade de implementação do SUDS via municipalização.
- criação de Centros de Referência para atendimento pré e pós-natal da criança e do adolescente portadores de deficiência.
- criação de programas pertinentes às drogas e à sexualidade (basicamente a questão da gravidez precoce e das doenças sexualmente transmissíveis).
- criação de programas para atendimento a crianças e adolescentes vítimas de maus tratos e abuso sexual.
- reordenamento dos serviços de saúde de acordo com as exigências do Estatuto da Criança e do Adolescente.
- criação de programas de suplementação alimentar.
- criação de programas de atenção especial a todas as formas de violência: acidentes de trânsito, assassinatos, suicídios e extermínio (Estamos vivendo uma situação limítrofe entre agressão e extermínio. Mesmo não existindo grupos comprovados de extermínio, existem situações de extrema violência e de perseguição que poderão gerar esta situação muito em breve).

#### 2º) Educação

- controle e fiscalização do cumprimento do dispositivo constitucional que obriga empregadores a garantirem atendimento aos filhos de seus empregados de 0 a 6 anos.
- garantir a formação sócio-cultural da criança e do adolescente no sistema educacional, com estratégias especiais para atender aos excluídos (desde a adequação do calendário escolar, a reforma do currículo até a revisão das propostas pedagógicas).
- o sistema educacional deve garantir escola para toda

criança, de forma universal, independente de sua condição social, física, psíquica, emocional e do lugar em que ela esteja, propiciando o exercício da cidadania. Dessa forma, não haverá uma escola para o menino de rua, uma para portadores de deficiências, outra para a criança pobre. Cada entidade escolar, de acordo com sua localização dentro do município, deve ter uma estrutura e uma proposta pedagógica que possa atender a todas essas situações.

- o ensino especial deve ser assumido e garantido pela criação de espaços de lazer e programas culturais (música, teatro, dança) e esportivos, profissionalização e proteção no trabalho.

Cabe aos Conselhos - estaduais, municipais e nacionais - dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos Conselhos Tutelares, aos Foruns de Defesa e às iniciativas de ação popular - mecanismo criado pela constituição de 88 e pouco utilizado - para a garantia da implementação dessas políticas.

É necessário que os Conselheiros que representam a sociedade civil se habilitem para além do compromisso claro com a transformação da situação da criança e do adolescente: com o conhecimento da problemática, do perfil dos destinatários das políticas em todos os níveis e dos mecanismos que permitem sua implementação. Por exemplo:

- Como lidar com as questões na área, com o orçamento?
  - Como influir, ter acesso e compreender as leis e diretrizes orçamentárias?
  - Como trabalhar com o Ministério Público para encaminhar determinadas representações?
- Além do compromisso de militância - sem o que não adianta ter a sociedade civil na estrutura da formulação das políticas públicas -, os conselheiros precisam exercer essa participação com competência. Quanto mais militantes forem capazes de agir, mais eficácia vai ter sua ação, na formulação e no controle dessas políticas. É necessário o domínio dos indicadores que permitam esse controle. Não adianta ter um orçamento formalmente interessante se não houver capacidade de controle de sua execução.

### Região Sudeste

Foi feito um levantamento dos eixos de luta com relação às políticas públicas. São eles:

- perceber e tratar a criança como um ser integral: a saúde, a educação, o lazer, a cultura, o trabalho devem estar articulados. Isso é possível garantindo-se o princípio da municipalização disposto na Constituição e no ECA.
- a escola constitui o espaço de atenção à criança e ao adolescente de forma integral, pois é o espaço público em que a família e a comunidade estão inseridas.
- o direito à educação infantil como uma fase especial da vida humana, com destaque à política de formação e capacitação de quadros profissionais próprios, com orçamento específico e com espaços e materiais psico-

pedagógicos adequados.

- uma política de formação de educadores para atender a criança como um ser integral e sujeito de sua história, direitos esses conquistados pelo ECA.

- investir nos Conselhos de Direitos como instâncias fundamentais de discussão, formulação, controle e democratização das políticas públicas.

- investir na criação dos Foruns de Defesa dos Direitos como instrumentos de suporte e controle dos Conselhos de direitos.

- pressionar o Poder Público para promover uma reforma administrativa que contemple a ação integral com a criança e adolescente.

- investir na pesquisa de uma metodologia de atendimento ao adolescente autor de ato infracional, seja em regime de internação ou outras medidas sócio-educativas.

- considerar que a busca de uma qualidade de vida mais digna não se restringe à população infanto-juvenil, mas deve se constituir ponto de luta de toda a população.

### Região Centro-Oeste

Os maiores problemas, nessa região, são:

- a situação de crianças nos garimpos e na lavoura, especialmente nos canaviais e áreas de sojicultura, trabalhando com suas famílias.
- as crianças que estão na fronteira, expostas especialmente ao tráfico de drogas.
- as crianças brasileiras, que migraram há alguns anos para o Paraguai e que agora estão sendo obrigadas a voltar, a situação escolar e da identidade cultural dessas crianças - algumas falam guarani, outras português: as que foram abandonadas durante as migrações, por ser essa uma região de alto índice de mobilidade.
- os programas de treinamento de crianças para o trabalho, como "guardas mirins", consiste em uma formação disciplinar, de pouco aprendizado e acompanhamento profissional.
- o alto índice de mortalidade infantil concentrado na região.
- o descaso do governo em relação à política de formação e capacitação de profissionais para dar conta das situações descritas e, em especial, da educação dos meninos e meninas indígenas.

#### Ações Prioritárias

##### Na faixa etária de 0 a 6 anos:

- redução do índice de mortalidade infantil através de medidas preventivas, informativas e ações básicas na área da saúde, tais como assistência pré-natal, imunização e aleitamento;
- orientações para um planejamento familiar através das ações do Estado e com grande alcance para a população, com informações e meios de opção para se fazer um planejamento através de ações conjuntas das diversas áreas, principalmente saúde, assistência social e educação;
- aumento do número de creches e instituições que

garantam um processo educacional/pedagógico, trabalhando a vulnerabilidade física, psíquica, emocional e social da criança desta faixa etária, na região.

##### Na faixa etária de 7 a 14 anos:

- a educação formal e informal como eixos centrais na busca de informações, trabalho, saúde, cultura e uma melhor qualidade de vida.
- Para isso, propõe-se que: a) seja reformulado o calendário das escolas rurais de acordo a especificidade da região, que considere a época de plantio e de colheita; b) a garantia ao acesso e permanência na escola pública, de qualidade e sem discriminação; c) a redefinição dos currículos, tendo em vista a etnia - a questão indígena e dos diferentes grupos que se apresentam nesta região; d) a eliminação do trabalho infantil nesta faixa etária, substituindo-o por atividades complementares e articuladas na área da educação, lazer, socialização e cultura.

##### Na faixa etária de 14 a 18 anos:

- ênfase às questões que envolvem o trabalho e profissionalização.
- Normalmente, há preocupação em preparar o menino e a menina para o mercado informal (engraxate, vendedor de picolé, etc.). Há necessidade de redefinir as ações nesta área para a introdução dos jovens em atividades mais qualificadas. Precisa ser garantido aos já inseridos no mercado profissional de trabalho o acesso aos direitos trabalhistas e previdenciários assegurados nas leis.

### Região Norte e Nordeste

#### Questões estruturais:

- priorizar, entre as funções das ações não-governamentais, a intervenção nas políticas públicas;
- investir na universalização dessas políticas, priorizando saúde e educação;
- reforçar o entendimento das políticas sociais como condição prévia à retomada do desenvolvimento econômico;
- enfatizar o reordenamento institucional, a articulação entre entidades da sociedade civil organizada e as governamentais, tendo como arena os Conselhos de Direitos reforçados pela mobilização comunitária;
- trabalhar pela descentralização político-administrativa, reforçando a municipalização;
- atentar para a necessidade de empregados da área social investirem na permanente capacitação técnica e no gerenciamento de programas sociais, de forma mais eficaz;
- perseguir a transparência das gestões públicas e concretizar mecanismos de regulação sistemática das instituições;
- exigir novo recadastramento das instituições não-governamentais e reverter os processos de repasse de recursos, feitos de forma fisiológica.

## O FINANCIAMENTO E OS GASTOS COM POLÍTICAS SOCIAIS

A própria questão da assistência social também tem que ser revista: as políticas não têm funcionado, até porque não temos uma política social neste país. Temos que caminhar para isso. Este levantamento deve servir como contribuição para que os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais possam efetivamente acompanhar a situação dos recursos, tanto da União quanto dos Estados e Municípios, e cobrar o que é fundamental: a transparência. Dentro da Assessoria para Assuntos Sociais da Presidência da República, foi realizada uma série de levantamen-

tos, junto aos diversos órgãos setoriais, em termos dos recursos aprovados pelo Congresso Nacional, através da Comissão de Orçamento e Finanças: o que havia sido liberado, o que estava contingenciado, o que foi descontingenciado, e, ainda, aquilo que efetivamente havia sido liberado até julho de 1992. A partir dessa data, em função do processo de **impachment**, o Governo Federal começou a liberar recursos para algumas áreas específicas e foi perdendo completamente o controle do orçamento.

### SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE ALGUNS ÓRGÃOS SETORIAIS (até JUL/92, em Cr\$ milhões)

#### CBIA - TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS/92

DEMANDA REAL QUALIFICADA	ORÇAMENTO APROVADO P/CONGRESSO	ORÇAMENTO DESCONTINGENCIADO	RECURSOS LIBERADOS DEC.587-30/06/92
750.000	422.745	272.581	170.053(*)

(\*) inclui restos a pagar do orçamento de 91  
Orçamento 93: Cr\$ 394 bilhões (Seguridade)

### INAN/MS - PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO DE GESTANTES, NUTRIZES E CRIANÇAS

DEMANDA REAL QUALIFICADA	ORÇAMENTO APROVADO P/CONGRESSO	ORÇAMENTO DESCONTINGENCIADO	RECURSOS LIBERADOS
—	290.164	50.000	114

Orçamento 93: Cr\$ 93,4 bilhões (Tesouro/Seguridade)  
Total MS: Cr\$ 11,2 trilhões (Seguridade)

### FAEME - PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

DEMANDA REAL QUALIFICADA	ORÇAMENTO APROVADO P/CONGRESSO	ORÇAMENTO DESCONTINGENCIADO	RECURSOS LIBERADOS
—	1.835.000	625.000	290

Orçamento 93: Total - Cr\$ 924,6 bilhões  
Fiscal - Cr\$ 23,3 bilhões  
Seguridade - Cr\$ 901,3 bilhões

## O FINANCIAMENTO E OS GASTOS COM POLÍTICAS SOCIAIS

### FAEME - PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO

DEMANDA REAL QUALIFICADA	ORÇAMENTO APROVADO P/CONGRESSO	ORÇAMENTO DESCONTINGENCIADO	RECURSOS LIBERADOS
-	75.000	47.000	13

### COSMI/MS - PROGRAMA DE SAÚDE MATERNO-INFANTIL

DEMANDA REAL QUALIFICADA	ORÇAMENTO APROVADO P/CONGRESSO	ORÇAMENTO DESCONTINGENCIADO	RECURSOS LIBERADOS
-	25.355	6.534	6.534

### LBAMAS - PROGRAMA DE CRECHES

DEMANDA REAL QUALIFICADA	ORÇAMENTO APROVADO P/CONGRESSO	ORÇAMENTO DESCONTINGENCIADO	RECURSOS LIBERADOS
*850.800	759.000	445.700	58.952(*)

(\*) Provisionado, aguardando autorização para liberação: Cr\$ 109,1 milhões  
Total: Cr\$ 845,6 bilhões (Seguridade)

Cr\$ 401,02 bilhões (Crianças carentes, Creches, etc.)

Nota: na Saúde, há uma destinação de 31,0% do orçamento da Seguridade Social, nos termos da Lei 8212, Lei Orgânica da Saúde

### EDUCAÇÃO BÁSICA SENEB/ME - TRANSFERÊNCIA PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS (\*)

DEMANDA REAL QUALIFICADA	ORÇAMENTO APROVADO P/CONGRESSO	ORÇAMENTO DESCONTINGENCIADO	RECURSOS LIBERADOS
3.066.392 (**)	903.953(***)	58.145	58.145

(\*) os repasses para educação básica são feitos com recursos do FNDE.

(\*\*) inclui os processos de 1991 e as capitais dos Estados

(\*\*\*) deste total, Cr\$ 463.000 estão comprometidos com CIAc's

### EDUCAÇÃO BÁSICA FNDE/ME TRANSFERÊNCIAS PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS

DEMANDA REAL QUALIFICADA	ORÇAMENTO APROVADO P/CONGRESSO	ORÇAMENTO DESCONTINGENCIADO	RECURSOS LIBERADOS
1.894.931 (*)	1.888.709	437.594	170.909(*)

(\*) deste total, Cr\$ 434.000 estão comprometidas com CIAc's

**Análise dos quadros**

**Demanda Real Qualificada** é o que chamamos de necessidades estabelecidas em termos do repasse de recursos financeiros da União para os Estados e Municípios e instituições não-governamentais.

Cada órgão setorial, ou órgãos vinculados dentro de cada Ministério setorial, atende a área da criança especificamente.

No caso do CBLA, por exemplo, a demanda real qualificada era de Cr\$ 750 bilhões. Haveria, portanto, necessidade de cooperação com os governos estaduais, municipais, entidades não-governamentais e alguma coisa na área da Assistência Social, ainda que bastante residual. Esses recursos seriam praticamente carreados para a área de proteção especial e garantias de direito.

Do orçamento aprovado pelo Congresso, o CBLA teria Cr\$ 422 bilhões dos Cr\$ 745 bilhões demandados. Destes Cr\$ 422 bilhões, o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, do então ministro Marclio Marques Moreira descontingenciou apenas Cr\$ 272.581 milhões. Na realidade, o que foi liberado somou Cr\$ 170.053 milhões, que ainda sofreram um corte - embora não se tenha chamado de corte - em função do Decreto 587 de 30/06/92, e ficaram reduzidos a Cr\$ 105 bilhões.

Posteriormente, a partir do mês de julho - e aí, é preciso que fique bem claro, não em função do impeachment mas sim da pressão da sociedade civil, das prefeituras e dos governos estaduais sobre o Governo Federal (Ministérios da Economia e da Ação Social) -, esses recursos voltaram a ser liberados. Seguiu-se o que havia sido acertado entre os escritórios do CBLA e todas as entidades públicas e privadas em cada Estado.

Uma observação: os Cr\$ 170 bilhões ainda incluem os restos a pagar do orçamento de 1991. O orçamento de 1993 prevê, para o CBLA, Cr\$ 394 bilhões, com recursos oriundos da Seguridade Social unicamente, não existindo recursos do orçamento fiscal, do Tesouro ou de outras fontes.

Existe, portanto, uma discrepância enorme entre o que foi aprovado pelo Congresso para 92, o que está sendo encaminhado para 93, a preços de abril, e com a seguinte ressalva: este orçamento está sendo revisito pelo Ministério do Planejamento e deverá ser encaminhado ao Congresso. Deverá ser dada prioridade aos assuntos da área social, por determinação do Senhor Presidente da República.

No caso do INAN, não há demanda real qualificada, pois pouquíssimos são os órgãos que têm essa demanda dimensionada. Isso é consequência da falta de planejamento. Esses órgãos se perderam completamente dentro de sua própria organização e no imediatismo, desconhecendo as reais necessidades estabelecidas pelos municípios brasileiros.

Voltando ao quadro, portanto, na coluna onde se diz "orçamento aprovado pelo Congresso", o INAN pegou Cr\$ 290.164 milhões. Desses, apenas Cr\$ 50 milhões foram descontingenciados até julho, sendo que, liberados mesmo, apenas Cr\$ 114 milhões, para a área do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição de Gestantes,

Desnutridos e Crianças. É um dado estarrecedor, dada a situação das famílias de baixa renda e das crianças que vivem em nosso país.

No orçamento para 93 estão previstos Cr\$ 93.438 milhões, formados com recursos do Tesouro Nacional (a partir de repasses de organizações internacionais) e da Seguridade Social.

Uma observação: o orçamento total do Ministério da Saúde é de Cr\$ 1.202 bilhões, para 93, com recursos oriundos em sua maioria da Seguridade Social, em cumprimento à Lei Orgânica da Saúde. A nova equipe econômica certamente irá rever este orçamento.

Passando para a FAE, através de seu Programa Nacional de Alimentação Escolar e Programa Nacional do Livro Didático, a previsão orçamentária para 92 era de Cr\$ 1.835 bilhões para o PNAE (foram descontingenciados Cr\$ 625 bilhões mas efetivamente liberados apenas Cr\$ 290 milhões) e de Cr\$ 75 bilhões para o PNLD (foram descontingenciados Cr\$ 47 bilhões e efetivamente liberados apenas Cr\$ 13 milhões).

Os recursos previstos para 93, para estes órgãos, são de Cr\$ 924.656 milhões, sendo Cr\$ 23.303 milhões do orçamento fiscal, do Tesouro Nacional, e Cr\$ 901.353 milhões da Seguridade Social. Certamente estes dados serão alterados, considerando a alimentação e nutrição na área dos CIACS.

No caso da COSMI - Coordenadoria de Saúde Materno-Infantil, do Ministério da Saúde, é preciso lembrar que 31% do orçamento da Seguridade Social tem que, obrigatoriamente, ir para a área da Saúde, nos termos da Lei nº 8.212, de 1991. Isso não estava sendo cumprido no orçamento anterior, esperemos que agora, com a revisão que está sendo feita no orçamento de 93, estes dados sejam considerados.

A Coordenadoria de Saúde Materno-Infantil também não tem demanda real qualificada. Não sabe qual a necessidade nessa área, no país, pois não há levantamentos nem diagnósticos a respeito. Assim, o orçamento aprovado pelo Congresso para a COSMI foi de Cr\$ 25.355 milhões. Foram descontingenciados Cr\$ 6.531 milhões, que foram efetivamente liberados até julho de 92.

Para a LBA - Legião Brasileira de Assistência, foram aprovados Cr\$ 850.800 milhões para o Programa de Creches, sendo que o orçamento contingenciado foi de Cr\$ 759 bilhões e o descontingenciado, de Cr\$ 445.700 milhões. Efetivamente liberado, até julho de 92, foram Cr\$ 58.952 milhões.

Do orçamento total da LBA para 93, com recursos da Seguridade Social, unicamente, estão previstos Cr\$ 845.607 milhões, especificamente para atendimento à criança carente. (Este termo carente está em desuso, mas a LBA ainda usa, bem como creches, profissionalização de jovens, etc.) O restante vai para programas de idosos, deficientes, assistência social, etc.

A área do Ministério da Educação, a Seneb - Secretária Nacional de Educação Básica, atua apenas com transferências para Estados e Municípios - como o CBLA e a LBA (com uma diferença no caso desta última, porque mantém programas de execução nos municípios contrari-

ando a Constituição pois concorre com ações ao nível municipal). Por atuar, através de convênios com as Secretarias de Educação estaduais e municipais, e ainda com escolas privadas, a Seneb tem uma demanda real qualificada (Cr\$ 3.066.392 milhões, em 92). O orçamento descontingenciado foi de Cr\$ 58.145 milhões, que confere com os recursos liberados.

Do total de recursos aprovados pelo Congresso Nacional para o ME - Cr\$ 903.953 milhões, cerca de Cr\$ 463 bilhões estavam comprometidos com os CIACS, ou seja, praticamente 50%.

Uma observação: os repasses para a Seneb são feitos praticamente com recursos do Fundo Nacional de Educação, cujo orçamento para 92 era de Cr\$ 1.894.931 milhões. Desse total, Cr\$ 434 bilhões estavam comprometidos com os CIACS. Foram descontingenciados Cr\$ 1.088.709 milhões, sendo que até julho de 92 aguardavam liberação Cr\$ 437.594 milhões. Foram efetivamente liberados Cr\$ 170.909 milhões.

Percebe-se uma grande confusão nessa área do atendimento à criança, à assistência social, à saúde, à educação. Há um vazio de políticas, de critérios, e inclusive, de prioridades.

Ainda com referência ao Ministério da Educação, o orçamento de 93 para o FNDE é de Cr\$ 2.771.972 milhões, sendo Cr\$ 1.027 bilhões do Tesouro Nacional. De outras fontes - Banco Mundial, repasses para o Ministério da Educação e da Seguridade Social - Cr\$ 1.744 bilhões. Desse valor, até julho de 92, estavam comprometidos com os CIACS Cr\$ 743 bilhões, através do FNDE. Para o ensino fundamental, o total previsto é de Cr\$ 7.231 bilhões, sendo Cr\$ 5.853 bilhões do orçamento fiscal e Cr\$ 1.377 bilhões da Seguridade Social. Desse total, Cr\$ 514 bilhões estariam comprometidos também com os CIACS.

Apenas como comparação: o orçamento para o ensino técnico, para 92, previsto pela Secretaria Nacional de Educação Tecnológica era de Cr\$ 214 bilhões, o que mostra qual a importância dada ao ensino técnico no país. Outro dado importante: para a área dos portadores de deficiências físicas, a previsão orçamentária era de apenas Cr\$ 5.254 milhões. Para o CNSS os recursos eram da ordem de Cr\$ 14.424 milhões.

**PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA 93 PREVISÃO**

- FNDE:**
- Total - Cr\$ 2,7 trilhões, sendo Tesouro: Cr\$ 1,02 trilhões
- Outras fontes: Cr\$ 1,7 trilhões
- Fiscal - Cr\$ 2,7 trilhões
- Seguridade - Cr\$ 1,6 bilhões

- ENSINO FUNDAMENTAL:** (incluindo CIAC's - CR\$ 514,3 bilhões)
- Total: Cr\$ 7,2 trilhões
- Fiscal: Cr\$ 5,8 trilhões
- Seguridade: Cr\$ 1,3 trilhões

**DADOS COMPARATIVOS**

- Ensino técnico: Cr\$ 214 bilhões
- Deficientes (MEC): Cr\$ 5,2 milhões
- Deficientes (CORDE): Cr\$ 35,3 bilhões
- CNSS: Cr\$ 14,4 bilhões

\* Ex-assessor para Assuntos Sociais da Presidência da República e Diretor Executivo Adjunto do C.B.I.A.

**O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR**

André Cezar Médici (\*)  
Rosa Maria Marques (\*\*)

**APRESENTAÇÃO**

Esse texto tem como objetivo responder a algumas perguntas latentes na relação entre democracia, planejamento e acompanhamento das ações de Governo tendo em vista subsidiar a intervenção da sociedade civil neste processo, a partir dos contatos que esta eventualmente pode manter com o Poder Legislativo.

O Orçamento Geral da União e seus congêneres Estaduais e Municipais constituem os principais instrumentos pelos quais se expressam as escolhas e opções feitas pelo Governo no que se refere à implementação de políticas públicas, com especial destaque para as políticas sociais. Sendo assim, boa parte das perguntas formuladas se referem às possibilidades de participação social no processo de implementação, acompanhamento e controle do orçamento e de sua execução.

O texto trata, também, de questões relativas à discussão do orçamento formulado pelo Executivo para 1993, destacando especial atenção para as metas de desembolso federal de recursos relacionados às principais políticas sociais.

**Perguntas e Respostas**

**a) O processo de elaboração do orçamento atualmente em vigor é mais democrático do que o anterior?**

A definição dos gastos sociais da União, Estados e Municípios no Brasil, relativos a um determinado ano ou exercício fiscal, é em grande medida subordinada aos mecanismos de planejamento, programação e

orçamentação definidos em Lei.

A legislação vigente sobre o assunto consta na Constituição Federal de 1988, a qual não apresentou alterações quanto a competência destas esferas de Governo no tocante ao direito financeiro e a hierarquia orçamentária. Cabe à União legislar sobre a matéria, estabelecendo as normas gerais, e aos Estados legislar de forma suplementar. Dessa forma, as Constituições Estaduais e Municipais devem respeitar os princípios definidos nas Constituições das Esferas de Governo mais abrangentes.

No entanto, a Constituição de 1988 alterou a relação de poder entre o Executivo e o Legislativo no que se refere ao processo orçamentário. Embora tenha sido mantido o princípio de que cabe ao chefe do Poder Executivo iniciar, com exclusividade, o processo orçamentário, foi recuperada pelo Poder Legislativo a autonomia perdida ao longo do período autoritário, para interferir na elaboração do Orçamento. Tal processo ocorreu com a revogação da norma que impedia a realocação das despesas previstas na proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo. Assim, o Legislativo pode, através de emendas, aumentar gastos por ele definidos como prioritários, desde que não haja elevação do dispêndio global da proposta enviada pelo Executivo.

Portanto, sob o ponto de vista da capacidade de intervenção do Legislativo, houve considerável ampliação dos mecanismos de negociação e redefinição de gastos, permitindo, a princípio, uma maior participação da sociedade organizada através de seus representantes no Congresso Nacional.

#### b) Quais são os atuais instrumentos e mecanismos de planejamento e de que forma o Legislativo participa de sua elaboração?

A Constituição de 1988 introduziu 3 instrumentos voltados para a construção do processo de planejamento: a) O Plano Plurianual; b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e c) O Orçamento Geral da União.

O Plano Plurianual já existia anteriormente, embora estivesse voltado exclusivamente para a definição das metas de investimento global do país. Com a nova formulação esse instrumento tem ampliado seu escopo, tratando de todas as despesas públicas, e não somente dos investimentos. O Plano Plurianual tem a função de fixar as diretrizes básicas do gasto público para um período de cinco anos, devendo ser enviado ao Congresso no primeiro ano de cada novo mandato do Executivo. As diretrizes, objetivos e metas constantes deste plano são estabelecidas, de forma regionalizada, devendo a ele estar referidos todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais.

Sendo assim, este plano reflete (ou deveria refletir) o conteúdo de um determinado programa de Governo desde o início de sua gestão. No entanto, não existem instrumentos constitucionais que garantam uma definição de planejamento a mais longo prazo. Tal ausência traz o risco de que determinados programas e estratégias, cujos prazos de implementação e maturação sejam superiores a 5 anos, possam ser descontinuados, colocando em xeque

todo o investimento já realizado.

De acordo com a Constituição, ao Plano Plurianual devem estar submetidas a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais. Existem, no entanto, algumas brechas formais para a participação do Legislativo no processo de elaboração desse Plano. Embora não podendo alterar as prioridades estabelecidas na Mensagem Presidencial que encaminha ao Congresso o Projeto de Lei a ele referente, o Legislativo tem alguma liberdade para ajustar quantitativamente as metas contidas no referido projeto.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem como função orientar o processo de elaboração da lei orçamentária anual, especificando as metas e prioridades da administração pública federal para o próximo exercício. Cabe a ela, também, propor as necessárias alterações na legislação tributária e definir a política das agências oficiais de fomento.

A iniciativa de elaboração do projeto de lei que compõe a LDO é do Executivo, devendo este encaminhá-lo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano, ou seja, oito meses e meio anteriores ao fim do exercício financeiro. Recebido o projeto, o Congresso deve discutir e aprová-lo até o final do primeiro período da Sessão Legislativa, a qual é fixada no dia 30 de junho de cada ano.

A LDO é a fase na qual a participação do Poder Legislativo na elaboração do Orçamento Anual realmente é garantida. Se não houvesse essa etapa, os parlamentares só poderiam atuar na parte final dos trabalhos de elaboração do Orçamento, sem ter, portanto, tempo necessário para analisar adequadamente a matéria de seu interesse e sem contar com os instrumentos apropriados para realizar uma intervenção substantiva no processo de elaboração. Conforme visto anteriormente, o Legislativo só tem o poder para remanejar verbas do Projeto de Orçamento encaminhado pelo Executivo. A complexidade técnica e institucional inerente à Peça Orçamentária traduz-se em dificuldades para uma plena intervenção da maioria dos deputados, os quais não se encontram familiarizados com o instrumental, arcabouço conceitual e metodologia adotados.

Na medida em que a LDO define, em última análise, as prioridades do Governo, as quais devem orientar a elaboração do orçamento, a abertura de seu processo é o momento privilegiado para que os setores organizados da sociedade civil busquem discutir suas propostas junto aos parlamentares.

O Orçamento Geral da União (OGU), a partir da Nova Constituição, é composto por 3 partes: o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

O Orçamento Fiscal engloba as tradicionais receitas de impostos diretos e indiretos, tratando da cobertura de políticas e programas tradicionais, sejam eles sociais ou econômico-institucionais. Trata, ainda, da programação das operações oficiais de crédito.

Com exceção dos programas cobertos pela Seguridade Social, todas as demais políticas sociais estão formalmente contidas no Orçamento Fiscal. Contudo, não há garan-

tia plena de que estes programas sejam sempre contemplados com volumes de recursos adequados às suas necessidades, posto que a Constituição de 1988 proibiu a vinculação de impostos, com exceção daqueles voltados ao financiamento da educação.

Os recursos fiscais podem ser destinados, ainda, para os demais orçamentos (da Seguridade Social e das Estatais) sempre que houver necessidade de complementação de recursos.

O Orçamento da Seguridade Social é composto por contribuições sociais de empregados e empregadores, de contribuintes em dobro, autônomos, bem como por recursos oriundos do faturamento (FINSOCIAL, PIS/PASEP), do lucro líquido de empresas e instituições financeiras, receitas de concursos e prognósticos (loterias) e outras fontes, inclusive fiscais.

Estes recursos destinam-se ao financiamento de políticas no campo dos benefícios previdenciários e assistenciais, programas de assistência social (nas áreas de atenção à criança e adolescentes, idosos, população de baixa renda e outros grupos passíveis de ações complementares do Estado), programas e serviços na área de saúde e assistência médica e, por fim, programas de amparo ao trabalhador (seguro-desemprego, realocação e treinamento de mão-de-obra).

A Constituição define que 60% do total arrecadado pelo PIS/PASEP deve ser destinado para o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cujos recursos são direcionados para o financiamento do programa de seguro-desemprego e para o pagamento do abono anual. Os 40% restantes são repassados ao BNDES tendo em vista a realização de empréstimos para programas de investimento intensivos em mão-de-obra.

O Orçamento de Investimento das Empresas Estatais é composto basicamente por recursos fiscais, empréstimos e dotações financeiras especiais, bem como por lucros não distribuídos por essas empresas, os quais são estimados para que possam compor o Orçamento.

#### c) Quais os mecanismos que tem garantido ao Legislativo uma maior participação nos processos de elaboração do orçamento?

Como foi dito anteriormente, a nova Constituição Federal permitiu ao Legislativo recuperar alguma autonomia para interferir no processo orçamentário. Tal autonomia se revela através de 3 mecanismos:

- 1) O direito dos parlamentares em propor emendas ao projeto de orçamento encaminhado pelo Executivo;
- 2) O fim da figura jurídica do "decorso de prazo", que permitia a aprovação do orçamento em tempo por demais exiguo, mesmo nos casos onde o poder Legislativo não examinava a matéria;
- 3) A criação de uma Comissão Mista Permanente, composta por parlamentares indicados pelos partidos e oriundos das distintas comissões temáticas do Congresso, que tem por atribuições examinar e dar parecer sobre os projetos da Lei Orçamentária, da LDO e do Plano Plurianual. Essa Comissão ainda tem por função avaliar os créditos adicionais encaminhados pelo Executivo,

mediante projeto de lei específico, bem como os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição.

#### d) Como tem ocorrido, na prática a participação do Legislativo na formulação, acompanhamento e controle da execução orçamentária?

A formulação do Orçamento, como já foi mencionado anteriormente, tem como principal fase a elaboração da LDO. Esta, contudo, deveria ter sido objeto de regulamentação de Lei Complementar, como prevê o artigo 165 da Constituição. Esta Lei deveria dispor sobre a forma, o conteúdo e os prazos relacionados a tramitação do sistema orçamentário.

Na ausência dessa regulamentação, a LDO, que deveria estabelecer as metas, parâmetros e critérios que norteariam a elaboração do Orçamento Anual, tem assumido a função normativa da Lei Complementar, o que tem dificultado a participação dos parlamentares nesse processo.

Em 1992, dos 61 artigos que compõem o Projeto aprovado da LDO, que irá nortear a elaboração do Orçamento de 1993, somente 8 referem-se a matérias pertinentes aos objetivos desta lei definidos em Constituição. A maior parte dos artigos especificam minúcias que não caberiam nesse instrumento legal.

A extensa quantidade de detalhes, a complexidade formal dos temas tratados, o caráter hermetico e muitas vezes impreciso de sua redação, tem resultado no afastamento da ampla maioria dos parlamentares da discussão da LDO. A última LDO elaborada pelo Congresso só contou com a presença de 10% dos parlamentares para sua discussão. Ao final, a LDO foi aprovada através do voto das lideranças partidárias junto ao Congresso.

Essa ausência de participação reflete o descrédito e o descaço dos parlamentares com relação a eficácia desses instrumentos de planejamento e acompanhamento do gasto público. Há uma crença generalizada de que o "Orçamento é uma peça de ficção", posto que a inflação crônica corrói os valores nominais fixados, e que o Executivo, na ausência de mecanismos de indexação e repasse automático dos recursos orçamentários, acaba por redefinir as prioridades de alocação do gasto conforme seus interesses, dando margem à manipulação clientelista dos recursos. Para exemplificar, em 1990, a falta de controle sobre a alocação dos recursos orçamentários permitiu que 40% e 42% dos montantes arrecadados pela contribuição sobre o lucro líquido e sobre o FINSOCIAL, definidos constitucionalmente como fontes exclusivas da Seguridade Social, respectivamente, fossem desviados para outros fins.

Além disso, vale ressaltar que a expectativa inflacionária embuída nos cálculos orçamentários tem apresentado diferenças substanciais entre o Executivo e o Legislativo, sendo em geral mais elevada a inflação utilizada pelo Congresso Nacional. No afã de cumprir as metas econômicas acertadas para a negociação da dívida externa, o Executivo acaba por trabalhar com previsões inflacionárias irrealistas.

No processo de formulação do orçamento de 1992, quando o Legislativo alterou a previsão de inflação do Executivo, este se valeu do recurso do contingenciamento de todos os gastos; a título de disponibilidade de caixa, para recuperar seu poder de veto e remanejamento das despesas aprovadas pelo Congresso.

Assim, no Brasil, o conjunto dessas práticas acaba por trazer grande desinteresse dos parlamentares pela matéria orçamentária. Nos países desenvolvidos, e até mesmo em alguns países latino-americanos, a elaboração do orçamento é entendida como uma das principais funções do Executivo e do Legislativo e envolve a participação integral do corpo parlamentar, sendo amplamente acompanhada pelos meios de comunicação e pela sociedade civil.

**e) O que mudou do conjunto dessas práticas na elaboração do Orçamento de 1993?**

Primeiramente foi introduzido um dispositivo, através do artigo 51 da LDO de 1993, que impede o Executivo de alterar a distribuição relativa dos recursos. A redação deste artigo determina que nenhum programa pode ter, ao final de cada quadrimestre, execução acumulada que exceda em mais de 20% a média da execução acumulada dos demais programas, tanto no Executivo, como no Legislativo e no Judiciário.

Tal procedimento irá reduzir a margem de manobra do Tesouro Nacional, responsável pela Execução Orçamentária, em remanejar recursos a revelia da decisão do Legislativo. Ao mesmo tempo, esta medida poderá permitir o cumprimento das determinações de gasto, pois o ritmo relativo de comprometimento das despesas tem que ser semelhante em todos os programas. Como existem políticas cujo dispêndio não pode deixar de ser realizado, fica garantido um determinado patamar de gastos nos demais.

Outra mudança, introduzida pelo artigo 54 da LDO para o orçamento de 1993, determina que o Executivo tem o prazo de 10 dias úteis para atender às solicitações encaminhadas pelo Presidente da Comissão Mista de Orçamento, relativas a aspectos quantitativos e qualitativos de qualquer subprojeto, sub-atividade ou item de receita. Por fim, cabe destacar que o artigo 59 dispõe que os parlamentares podem ter amplo acesso ao Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), o que democratiza e aumenta a visibilidade da execução orçamentária a qual, até 1992, restringia determinados níveis de acesso somente ao Presidente da República. O conjunto dessas medidas, se efetivamente implementado, irá ampliar o grau de controle do Legislativo sobre a execução do Orçamento, diminuindo o centralismo e o poder discricionário do Executivo sobre os gastos públicos e tornando o Orçamento um instrumento mais adequado de planejamento.

**f) Qual a natureza da proposta orçamentária para 1993, encaminhada pelo Executivo, no que diz respeito aos gastos sociais?**

Antes de tudo, vale comentar que a proposta orçamentária apresentada ao Congresso pelo Executivo prevê um

crescimento das receitas da ordem de 12,3% entre 1992 e 1993. Com isso, o total da receita governamental federal passaria de 18,7% para 20,4% do PIB, dado que está implícito na proposta um cenário de crescimento da economia na ordem de 3%.

A receita orçamentária está subdividida em dois itens: recursos fiscais e recursos da Seguridade Social. Estima-se que os primeiros irão apresentar uma queda de 0,9%.

Portanto, todo o crescimento das receitas públicas ocorrerá, na estimativa oficial, por conta da Seguridade Social, cuja arrecadação aumentará em 31,7%.

Interessante notar que essa estimativa está atrelada a um cenário que não considera a aprovação do Projeto de Reforma Fiscal encaminhado ao Congresso para apreciação e votação. Existe, dessa forma, alguma dose de otimismo nos pressupostos que embasam a proposta orçamentária, na medida em que todas as evidências mostram um esvaziamento das receitas que compõem o Orçamento da Seguridade Social, em função:

- da queda da receita que, eventualmente poderá ser provocada pelo acirramento da crise econômica, pelo aumento do grau de informalização do mercado de trabalho e por outros fatores correlatos;
- do aumento da sonegação das contribuições sociais. Dados recentes mostram que, das 500 maiores empresas do país, apenas 49% estavam, até agosto de 1992, recolhendo regularmente o FINSOCIAL. Ao mesmo tempo, pesquisa realizada pelo Ipea indicou que a sonegação na contribuição de empregados e empregadores, cujo recolhimento é de responsabilidade das empresas, estaria situada entre 25% e 40% da receita presumida, dependendo do critério adotado para o cálculo;
- da contestação e depósito em juízo do FINSOCIAL que tem sido responsável pela forte queda no recolhimento dessa contribuição social. Entre janeiro e julho de 1992, a arrecadação do FINSOCIAL caiu 45,2% em relação ao mesmo período do ano anterior, comprometendo em grande escala o desempenho dos programas federais de saúde cujo gasto está informalmente atrelado a essa fonte. Mesmo que fosse possível a arrecadação da Seguridade prevista no orçamento de 1993, os valores alocados como dispêndio dos Ministérios da Área Social mostram-se ainda mais aviltados do que os níveis efetivamente realizados em 1991, os quais retomaram aos patamares de 1980. O quadro abaixo evidencia essa situação.

GASTOS SOCIAIS EM ALGUNS PROGRAMAS ESPECÍFICOS			
Brasil: 1988, 1991 e 1993* (em US\$ milhões)			
Anos	Saúde	Previdência e Assistência	Educação
1988	11.455,4	25.283,1	8.425,0
1991	7.940,9	23.102,5	4.275,5
1993*	4.675,3	21.226,5	3.706,8

\* Dados da Proposta de Orçamento de 1993, encaminhada ao Legislativo, passíveis de alteração pelo Congresso, mediante remanejamento de outras despesas.

Esses dados mostram que não existe, a primeira vista, nenhuma intenção por parte do Executivo, em recuperar, para 1993, sequer os níveis de gasto social realizados no período imediatamente após a promulgação da Constituição de 1988, quando muitos dos benefícios e programas sociais que aumentariam os gastos ainda não estavam em vigor.

Destaca-se, em especial, que a queda dos recursos a serem alocados com os programas sociais de saúde e educação é injustificável tendo em vista o preceito constitucional de universalização e a atual crise que esses setores atravessam. A busca da equidade e da modernização de nossa sociedade passa necessariamente pelo resgate do papel desses setores como prioridades de Governo.

**(\*) Coordenador da Área de Políticas Sociais do IESP/FUNDAE.**

**(\*\*) Economista da área de Políticas Sociais do IESP/FUNDAE e Professora do Departamento de Economia da PUC/SP**

**FINANCIAMENTO E DESEMPENHO DAS POLÍTICAS SOCIAIS**

1980 - 1991

André Cezar Medici (\*)  
Rosa Maria Marques (\*\*)

**Introdução**

O objetivo deste texto é descrever, sob a forma de perguntas e respostas, os principais mecanismos de financiamento e gasto das políticas sociais federais no Brasil, buscando avaliar, complementarmente, o comportamento das despesas relativas aos distintos programas desta natureza, ao longo do período 1980-1991.

Procurou-se comparar, o desempenho financeiro (financiamento e gasto) destes programas em 3 momentos: antes da Constituição de 1988, após sua promulgação e especificamente, nos dois primeiros anos do Governo Collor.

Por fim, procurou-se analisar a evolução dos gastos sociais federais nos principais sub-programas voltados para a Criança e Adolescência, mostrando a inversão de prioridades entre os sub-programas típicos e os de corte "assistencialista" ocorrida a partir do início do Governo Collor.

**Perguntas e Respostas**  
**a) Como eram financiadas as políticas sociais antes da Constituição de 1988?**

As políticas sociais a cargo do Governo Federal tem sido financiadas basicamente por fontes fiscais e por fundos sociais. Por fontes fiscais entende-se os recursos arrecadados através de impostos diretos e indiretos. Os impostos diretos incidem sobre a renda ou sobre o patrimônio dos indivíduos e empresas; já os impostos indiretos têm como base a produção e a circulação de mercadorias e serviços. Por sua vez os fundos sociais são constituídos de contribuições sociais, geralmente vinculados ao desempenho de programas específicos. Suas bases de incidência sempre foram muito diversificadas. No período anterior à Constituição de 1988, essas bases eram constituídas pela folha de salários das empresas, o salário ou a renda presumida dos contribuintes; o faturamento das empresas; a venda de determinados bens, tais como gasolina, entre outros; e o resultado de loterias e dos demais concursos de prognósticos.

Contudo, o que diferencia uma contribuição de um imposto não é sua base de incidência, mas sim o fato dela se constituir em uma fonte de financiamento de um determinado tipo de gasto social. Uma outra característica própria da contribuição é que os aumentos de suas alíquotas e as mudanças nas faixas de renda para efeitos de incidência (no caso específico das contribuições de empregados e empregadores) têm validade no mesmo ano, diferentemente do que ocorre com os impostos gerais.

Assim, embora a contribuição dos empregados e empregadores, incidente sobre a folha de salários, assemelhe-se a um imposto sobre a renda, dele diferencia-se ao financiar exclusivamente os gastos governamentais nas áreas da Saúde, Previdência e Assistência Social. Já o montante arrecadado pelo imposto de renda na fonte não era vinculado a nenhuma atividade do Estado, seja ela social ou econômica.

Contudo, a prática de utilização dos fundos sociais nem sempre correspondeu aos princípios definidos nos textos legais. Durante a década de 70 e 80, a inexistência de mecanismos, tais como obrigatoriedade na divulgação periódica da execução dos gastos e a presença de representantes em Conselhos vinculados aos programas, impediu que a sociedade contasse com meios para a realização de controle social. Nesse período, sequer existiam mecanismos formais de controle. Essa situação permitiu que muitos recursos arrecadados através dos fundos sociais fossem, freqüentemente, utilizados em programas cujos objetivos eram totalmente distintos dos a que se destinavam originariamente.

É importante salientar, também, que a criação de fundos chegou a ter como propósito último a desobrigação do Tesouro no custeio de programas sociais, notadamente quando a recessão econômica provocou queda significativa dos recursos que os sustentavam. Um exemplo disso

foi a criação do FINSOCIAL, em 1982. Embora esse fundo, posteriormente, tenha sido utilizado no custeio de diversos programas sociais, foi pensado, na sua origem como meio de obtenção de recursos para que o governo não precisasse arcar com o déficit da Previdência Social. Isto porque a arrecadação previdenciária é extremamente sensível as flutuações que ocorrem nos níveis de emprego e de salário real da economia.

Ao longo dos anos 80, alguns ajustes foram feitos nas fontes e formas de financiamento das políticas sociais, sempre com o objetivo de "dirigir" a crise sem comprometer os recursos do Tesouro ou alterar estruturalmente a natureza das políticas sociais e sua base de financiamento.

O aumento de alíquotas foi a prática recorrente, tanto no auge da crise econômica do início da década (período 1981-1983) como a partir da segunda metade do Governo Sarney. O aumento e extensão de alíquotas penalizava fortemente a população, seja diretamente, a partir do aumento das alíquotas de empregados e contribuintes em dobro (autônomos e empregadores segurados), seja indiretamente, através do aumento da contribuição das empresas sobre a folha de salários que é tradicionalmente repassada aos preços. Chegou-se ao cúmulo de se criar uma contribuição especial (3%) sobre o valor das aposentadorias e pensões.

Outro artifício utilizado para saldar os débitos da Previdência era emitir títulos governamentais especiais. Dada a obrigatoriedade do Tesouro em cobrir tais déficits e a inexistência de fundos fiscais para tal, o Governo criou, num dos momentos mais graves da crise previdenciária (1982) uma série especial de Obrigações Resgatáveis do Tesouro Nacional (ORTN's), cuja aquisição pelo sistema bancário e pelos fundos de Previdência Fechada era compulsória. Esses títulos, com remuneração bem inferior a do mercado, passaram a ser conhecidos como ORTN's biodegradáveis.

O aprofundamento da crise em 1983 e 1984 generalizou a prática de utilização dos recursos dos fundos sociais para cobrir até mesmo despesas correntes da administração federal, incluindo os gastos de pessoal. Essa prática transformou, por exemplo, a contribuição do FINSOCIAL em um imposto indireto como outro qualquer.

Assim, em nome da necessidade de financiar programas sociais, foram criados fundos e aumentadas alíquotas, sem que tais recursos se traduzissem numa melhoria do patamar de gastos e do desempenho destes programas. Vale comentar, que os gastos sociais nos Estados e Municípios encontrava-se profundamente deprimidos ao longo da crise 1981-1983, posto que a arrecadação destas esferas de Governo havia caído significativamente. Além disso, os repasses federais de recursos, através dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, alcançavam seus níveis mais baixos.

#### b) No que a Constituição de 1988 alterou a sistemática de financiamento da política social?

Embora o crescimento econômico registrado a partir do segundo semestre de 1984 - especialmente com o

crescimento das exportações da economia brasileira - tenha sustentado inicialmente as mudanças e as prioridades definidas pelo governo da Nova República na área social, ele não foi suficiente para garantir uma ampliação sustentada dos gastos sociais, bem como o princípio constitucional da universalização do acesso.

Isso porque, principalmente na esfera da Previdência Social, os recursos totais disponíveis eram (e ainda são) extremamente dependentes da evolução da massa salarial, isto é, do nível de emprego formal e do salário médio dos trabalhadores.

A partir desse entendimento do comportamento dos recursos previdenciários e do reconhecimento que o padrão de financiamento do Estado, dominante no período 1970/80, havia se esgotado, vários pesquisadores e parlamentares começaram a sugerir a necessidade de ampliação das fontes de custeio das políticas sociais, como forma de contrabalançar a fragilidade dos recursos associados à folha de salários e à escassez relativa das receitas fiscais.

A ampliação e diversificação das bases de custeio das políticas sociais foi uma das propostas incorporadas na Constituição de 1988. Tal incorporação foi particularmente marcante em relação à Seguridade Social.

A Seguridade Social constitui um conceito novo introduzido pela Nova Carta. De certa forma os direitos garantidos pela Seguridade está associado à cidadania, muito embora sejam diferenciadas as formas de acesso às diversas áreas por ela cobertas. Assim, apesar de abranger as ações e serviços referentes à Saúde Pública, à Previdência e Assistência Social, somente têm direito aos benefícios previdenciários quem previamente a ela tiver contribuído, enquanto a Assistência é dirigida a população de baixa renda ou segmentos considerados de risco, tal como crianças, jovens e idosos. As ações relacionadas à Assistência são, portanto, seletivas. Já a cobertura dos riscos e agravos à saúde é garantida a toda população.

Um dos princípios estratégicos introduzidos com a Nova Constituição, especialmente no que diz respeito ao financiamento e execução das políticas sociais, foi o da descentralização, a qual estariam submetidas as políticas de saúde, assistência (no âmbito da Seguridade) e educação. A descentralização respaldava-se principalmente, na necessidade de um controle social mais efetivo sobre o desempenho dessas políticas, o qual seria obtido de forma mais adequada a nível local.

Simultaneamente à introdução do conceito de Seguridade Social, a Constituição de 1988 resolveu uma série de distorções que existiam no campo previdenciário, tais como, a equiparação dos benefícios (em número e valor) entre trabalhadores urbanos e rurais. Introduziu, também, o piso de um salário mínimo, um novo cálculo para o valor da aposentadoria inicial (incorporando o reajuste monetário em todas as contribuições sobre as quais o cálculo incide) e a garantia de manutenção do poder aquisitivo, entre outros benefícios.

Para viabilizar a implantação desses novos direitos e, ao mesmo tempo, diminuir o grau de dependência dos recursos calculados sobre a folha de salários, a Constituição criou uma nova fonte de financiamento (Contribuição

sobre o Lucro Líquido) e vinculou a arrecadação do Finsocial à Seguridade Social.

Atualmente a alíquota da Contribuição sobre o Lucro Líquido é de 10% para as empresas e de 15% para o setor financeiro.

Contudo a incorporação dessas novas fontes de financiamento não resultou em aumento da disponibilidade de recursos para o custeio das áreas sociais da Seguridade Social. Na impossibilidade do Estado recompor sua capacidade de financiamento, posto que o grau de evasão se ampliava e o problema das dívidas (interna e externa) não apresentavam solução, os novos recursos passaram, tal como nos anos anteriores, a ser utilizados para "aliviar" os encargos do Tesouro.

Em 1989, por exemplo, no lugar da União utilizar a arrecadação de impostos para custear as despesas com pensões e aposentadorias de seus funcionários (Encargos Previdenciários da União - EPU), utilizou-se largamente dos recursos da Contribuição sobre o Lucro e do Finsocial. A utilização indevida dessas receitas não se alterou nos anos subsequentes. Em 1990, foram destinados para atividades alheias à Seguridade 42% da arrecadação da Contribuição sobre o Lucro de 40% do FINSOCIAL.

Essa situação, contudo, não foi resolvida quando da regulamentação do custeio da Seguridade Social (Lei 8.213). Ao contrário, foi permitido que a União continuasse a se valer desses recursos para custear suas despesas com EPU e com os gastos de pessoal e de administração das entidades da Seguridade. De acordo com a regulamentação de 1979, mantida no espírito da atual Constituição Federal, a União deveria, mediante receita de impostos, arcar esse conjunto de despesas. Assim, embora tenham sido incorporadas novas fontes de financiamento para o custeio da Saúde, Previdência e Assistência Social, na prática suas ações e serviços continuaram dependentes da arrecadação sobre a folha de salários.

Quanto à área da Educação, a Constituição apenas reforçou as disposições já existentes, determinando que parcela da arrecadação dos impostos federais fosse destinada ao custeio do ensino de primeiro grau.

#### c) Quais as características específicas da Política Social do Governo Collor?

Durante os dois primeiros anos do Governo Collor, assistiu-se ao reforço de práticas centralizadoras e clientelistas. As políticas sociais (notadamente as de saúde e assistência) foram desenvolvidas basicamente através de convênios firmados, principalmente, entre a esfera federal e as prefeituras, detonando um processo de descentralização dos recursos, conceituado como "descentralização tutelada". Esse processo, caracterizou-se pela inversão da lógica de descentralização presente na Constituição, sem que o discurso da continuidade do processo de descentralização fosse igualmente revertido na retórica oficial. Assim, a "mídia" governamental continuava vendendo a imagem de descentralização dos programas sociais, conjuntamente com um processo de perda de autonomia no financia-

mento e na própria capacidade de gestão dessas políticas, a nível local.

Para viabilizar a "descentralização tutelada", as formas de gestão conveniada não só foram mantidas como estendidas a outros setores sociais da administração federal. Em alguns casos, foram criadas instâncias centralizadoras de coordenação que permitiriam, sobretudo, o controle e a seletividade dos financiamentos sem nenhuma base técnica. O papel da Fundação do Amparo ao Estudante (FAE), na compra e distribuição de alimentos para todos os programas federais de alimentação e nutrição, o papel do INAMPS no repasse de verbas para a Saúde e do MEC nos convênios firmados com as Prefeituras (via DEMEC's) ilustram exemplarmente essa prática.

Esse processo de "descentralização tutelada" resultou em: 1) ampliação da prática de negociação política entre o Poder Executivo Federal, os Prefeitos e Deputados para quase todos os setores da área social, o que possibilitou o incremento do clientelismo; 2) enfraquecimento do papel dos Estados enquanto instâncias de coordenação e articulação das políticas e programas sociais financiados com recursos federais; 3) incremento das negociações "caso a caso" e, portanto, do aumento do poder central.

O aprofundamento desse tipo de gestão, presente já no governo anterior, permitiu que áreas como as de Educação, Habitação e Assistência não fossem objeto de uma política nacional, a qual deveria, pelo menos, determinar as diretrizes gerais a serem seguidas em cada região e município.

Conclui-se, portanto, que tendo os anos 1990 e 1991 se caracterizado por apresentar intensificação, por parte do governo central, do controle das transferências de recursos aos Estados e Municípios, alterou-se o conteúdo do processo de descentralização proposto pela Constituição, principalmente no que se refere à área da Saúde e Educação. A descentralização foi realizada sob estrito controle da esfera federal e, na verdade, restringiu-se à execução das políticas. No tocante a quem detém o poder de alocação dos recursos, houve fortalecimento do governo federal.

A redução quase que completa da autonomia dos Ministérios e instituições federais da área social, no tocante ao seu gasto nos dois primeiros anos do Governo Fernando Collor, foi ainda acompanhada pela diminuição da capacidade dos setores sociais formularem e implementarem suas políticas específicas.

Como já foi mencionado, a forma de gestão adotada, centralizadora e clientelista, pode ser apresentada como um elemento de continuidade em relação à existente no final do Governo Sarney, momento que já representava um retrocesso em relação à descentralização efetiva de recursos e ações implementadas por esse mesmo governo. Dele difere, no entanto, pelo fato de, já em 1991, estarem as Leis da Saúde e da Previdência aprovadas pelo Congresso e sancionadas pelo Presidente. Assim, na maioria das vezes, o procedimento adotado constituiu-se na interpretação "espúria" dessas leis ou na protelação de sua regulamentação. Os exemplos mais significativos

## O FINANCIAMENTO E OS GASTOS COM POLÍTICAS SOCIAIS

foram ocorridos na área da Saúde e da Previdência. Essa última, embora tenha tido seu plano de benefícios aprovado em 24 de julho de 1991, só foi objeto de regulamentação em 14 de dezembro do mesmo ano.

### d) Como foi a evolução dos gastos sociais durante os dois primeiros anos do Governo Collor, comparada ao desempenho da década?

O Governo Collor perseguiu, coerentemente com o seu ideário neo-liberal e com sua estratégia de estabilização econômica, um ajuste nas contas públicas a partir de cortes centrados, prioritariamente, nos gastos sociais. O montante dos gastos sociais em 1990 reduziu-se 3,9% e, em 1991, 12,4%. Em termos de gasto social per-capita, o valor de 1991 só foi superior aos registrados em 1984 e 1985, quando atingiram os níveis mais baixos da década. A partir de 1990, interrompeu-se a evolução ascendente do gasto social observada desde o início da Nova República, demonstrando claramente, a ausência de prioridade conferida pelo atual Governo a essas políticas. Em 1990, essa percepção é ainda reforçada quando se tem presente que os gastos sociais só não apresentaram queda ainda maior porque uma série de mecanismos institucionais, tais como direitos previdenciários, vinculação do arrecadado de impostos à Educação e a existência de um orçamento aprovado, garantiram a manutenção de um determinado nível de despesa em alguns programas.

A partir de 1991, quando aumentou o comando do Governo sobre o gasto social, através da intensificação do uso de convênios na Saúde e na Educação, atraso de quase 6 meses na regulamentação dos direitos previdenciários e assistenciais; recusa do pagamento dos 147% aos segurados da Previdência, entre outros fatos, as despesas caíram acentuadamente.

O impacto das políticas de contenção de gastos não foi igual para todas as áreas sociais. Tendo em vista o volume de recursos que mobilizam, os setores mais prejudicados foram Educação, Previdência e Saúde. No caso da Saúde, a queda acumulada nesses dois anos, 30,68% (16,51% e 16,97%, respectivamente) levou a que, a participação dessa área total das despesas sociais voltasse ao nível alcançado em 1984. Dessa forma, não é mais possível dizer, como em 1988 e 1990, que mesmo havendo diminuição dos gastos com saúde, essa área continuava a ser um dos setores prioritários do Governo na esfera social.

Por sua vez, o desempenho da rubrica Assistência e Previdência Social foi resultado direto da estratégia governamental implementada em relação à política salarial. Esta caracterizou-se, em 1990, pelo protelamento do reajuste do salário mínimo (dado que este teria impacto diferenciado nas despesas com benefícios e receitas da previdência). Em 1991, a demora na regulamentação do novo plano de benefícios da Previdência (LEI 8.212), também, contribuiu para a queda dos gastos previdenciários. Quanto a Assistência, cabe comentar que, pelo segundo ano consecutivo, seus programas apresentaram crescimento, notadamente nos sub-programas de Assistência à

Infância e à Velhice, o que é perfeitamente compatível com a estratégia "assistencialista" que caracteriza as políticas sociais de corte neo-liberal.

A área de Educação foi (e tem sido) uma das mais prejudicadas pelos cortes efetuados em seus programas desde o início do Governo Collor. A queda acumulada em 1990/91 foi de 49,3%. No primeiro ano o corte dirigiu-se ao ensino superior, havendo até um aumento nos gastos com ensino básico (pré-escola e 1º grau), ainda que em magnitude inferior à redução do ensino de primeiro grau. Já em 1991, nem o ensino básico foi poupado, o que demonstra que sequer a "seletividade" em prol das populações mais carentes (aquelas que se beneficiam dos programas de educação básica pública) foi contemplada.

A contenção dos gastos evidenciou-se também nos programas de Alimentação e Nutrição, os quais foram reduzidos em 47,3% em 1991, com relação ao ano anterior. Nota-se que em 1990 houve um acréscimo de 11,8% nas despesas com estes programas, demonstrando que o Governo Federal, a despeito de não ter uma política clara sobre o assunto, utiliza as verbas destinadas à Alimentação e Nutrição de forma claramente clientelista. Como em 1991 não houve eleições, era de se esperar uma queda em seus gastos. Contudo, as seguintes denúncias de desvio de recursos nesta área, em 1990, certamente contribuíram para acentuar a redução observada no ano seguinte.

Os gastos com os programas de "trabalho" apresentaram uma queda acumulada em 1990/91 de 31,4%, indicando a primeira redução associada a esta área desde que foi criado o programa de seguro-desemprego. A evolução dos gastos sociais com todos os programas citados pode ser vista na tabela 1, em anexo.

Por fim, verificou-se uma característica comum entre os setores que sofreram maior redução de recursos: Saúde, Previdência e Educação. Todos ganharam, com a Nova Constituição, um conteúdo universalizante, fruto de uma concepção de política social respaldada no conceito de cidadania, e portanto, não inseridos nas prioridades contidas no discurso Collor, cuja tônica era a seletividade em prol dos "descamisados".

Para realizar cortes de despesas nessas áreas, foi condição "sine qua non" que os recursos estivessem centralizados na esfera federal. Na resposta à pergunta "b" demonstrou-se que uma das estratégias desenvolvidas por Collor foi o reforço da centralização, através do processo de "descentralização tutelada". A redução de gastos foi realizada através de expedientes, como os constantes atrasos nas transferências de recursos para os Estados e Municípios (como fez o Ministério da Saúde), ou a protelação dos reajustes no salário mínimo para não onerar os gastos com benefícios (como ocorreu com a Previdência Social). A inobservância do dispositivo constitucional que obriga o orçamento federal a gastar, pelo menos 50% dos gastos com educação em ensino de primeiro grau, é outro fato que ilustra o cenário de descompromisso com a questão social, desenvolvido pelo Governo Collor.

## O FINANCIAMENTO E OS GASTOS COM POLÍTICAS SOCIAIS

### e) Como se comportaram os gastos federais dos programas voltados à infância e à adolescência?

A Nova República foi um período que marcou forte crescimento dos gastos sociais federais voltados para crianças e adolescentes. No primeiro período do Governo Sarney (1985 a 1987), os gastos com ensino de primeiro grau, por exemplo, passaram de US\$ 1,9 para US\$ 3,6 bilhões. Como agravamento da crise e o recrudescimento da inflação, estes gastos decrescem ligeiramente, chegando em 1989 a US\$ 3,2 bilhões. Mesmo assim, este padrão de gastos é 70% mais elevado que o verificado no início da Nova República, dado que o orçamento para 1985 foi elaborado e aprovado ainda durante o governo autoritário.

Este tipo de comportamento se repete em outros programas voltados à infância e adolescência, tais como "Ensino de 2º grau", "Livro Didático", "Assistência ao Menor" e "Saúde Materno Infantil" (ver tabela 2, em anexo).

O Governo Collor alterou completamente esta tendên-

cia. Nos programas típicos do Ministério da Educação, tais como ensino de primeiro e segundo grau, os gastos apresentaram queda acentuada, de modo que, em 1991, representavam somente 38,8% e 66,8% do registrado em 1989, respectivamente.

Nos programas onde é maior o espaço de clientelismo, havendo pouca possibilidade de controle por parte da sociedade civil organizada, houve razoável crescimento dos recursos envolvidos, dando continuidade à tendência iniciada com a Nova República. Pouco se sabe, no entanto, sobre a efetividade da aplicação desses recursos. Este tipo de comportamento dos gastos com crianças e adolescentes, ao longo destes dois anos de governo Collor, é coerente com o discurso e a estratégia neo-liberal, voltada a minimizar a importância dos programas universais e concentrar esforços nos programas seletivos e assistencialistas.

(\*) Coordenador da Área de Políticas Sociais do IESP/FUNDAÇÃO.  
(\*\*) Economista da Área de Políticas Sociais do IESP/FUNDAÇÃO e Professora do Departamento de Economia da PUC/SP

Tabela 1

Brasil: Gasto Consolidado (Recursos do Tesouro, FPAS, FINSOCIAL, FGTS, FAS e Outras Fontes) nas Diferentes Áreas Sociais 1980 - 1991

Em US\$ mil 1991

Anos	Alimentação e Nutrição	Saúde	Saneamento e Proteção ao Meio Ambiente	Educação e Cultura	Habituação e Urbanismo	Trabalho	Assistência e Previdência	Total
1980	248.199	7.460.815	1.380.239	3.752.386	4.840.524	151.752	21.349.844	39.183.761
1981	259.364	6.942.436	1.742.997	4.563.572	3.787.772	161.475	22.943.286	40.400.903
1982	325.969	7.246.766	1.620.591	4.675.082	3.984.336	167.865	24.498.956	42.519.565
1983	362.124	5.793.616	1.152.599	3.875.967	3.082.212	163.424	21.656.346	36.086.287
1984	392.027	6.039.189	711.644	3.735.290	1.813.628	126.845	18.499.586	31.318.209
1985	719.309	6.952.301	1.363.729	5.003.847	1.805.273	198.138	20.607.816	36.650.412
1986	1.085.704	7.443.024	1.209.451	6.892.761	1.592.562	305.703	22.905.649	41.414.854
1987	1.141.961	10.769.352	1.834.918	8.165.270	1.741.186	414.663	20.261.119	44.328.469
1988	1.047.409	10.148.804	1.648.225	8.985.614	3.051.398	403.211	20.603.814	45.888.474
1989	948.899	11.455.415	1.105.535	8.424.991	1.064.359	1.454.294	24.334.297	48.787.790
1990	1.060.997	9.564.058	1.015.602	5.831.406	1.084.246	3.982.137	24.370.540	46.908.985
1991	559.350	7.940.921	1.206.255	4.275.495	1.853.823	2.733.763	22.543.210	39.647.885

Fontes: Balanços Gerais da União, FPAS, FINSOCIAL, FAS, FGTS e outras fontes.

(1) Deflator: Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna da FGV.

**Tabela 2**  
**Gastos Sociais Federais**  
**Programas Típicos**  
**Infância e Adolescência**  
**1985 - 1991**

Programas	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Ensinho 0 a 6 Anos	-	-	-	-	-	15,4	6,0
Ensinho 1º grau	1937,6	3425,7	3639,1	3317,1	3201,5	1304,6	1243,8
Ensinho 2º grau	368,7	507,7	498,8	1185,4	633,9	455	423,6
Livro Didático	31,4	125,4	87,4	40,7	74,9	214,5	35,9
Assistência ao Menor	0,7	93	60,2	39	143,5	166	386,9
Saúde Mat. Inf.*	53,9	59,4	66,2	80,1	128,7	-	-

\* Somente Recursos do Tesouro.

## PONTOS FUNDAMENTAIS ACERCA DO CONTROLE PELA SOCIEDADE CIVIL

Evaldo Amaro Vieira \*

### Previsão orçamentária: uma ficção

É uma tradição cultural brasileira não se preocupar em cumprir o orçamento, até do ponto de vista empresarial. Muitos estudos demonstram completa desvinculação entre o orçamento e seu cumprimento, nas empresas nacionais, desde o século passado.

Certa vez, em conversa com empresários japoneses, um ex-ministro brasileiro da Fazenda disse que nós tínhamos uma inflação de 7% ao mês e os empresários disseram: "Então o senhor está nos apresentando uma ficção, porque com a inflação de 7% ao mês não há orçamento, não há previsão nenhuma".

Na verdade, um processo orçamentário com trinta e pouco por cento de inflação ao mês é muito mais uma

ficção financeira, que permite emoções - acerta aqui, mantém ali - mas que não traz segurança. Juntando o processo inflacionário brutal ao fato de que culturalmente o empresário, da mesma forma que a administração pública brasileira, não tem preocupação orçamentária - sobretudo com seu cumprimento -, o que temos é muito mais uma manifestação de intenções. E que não são muito altas. Elas vêm sendo cortadas. O sociólogo norte-americano T. Veblen, do início do século, dizia que era preciso criar, nos Estados Unidos, não só empresários com intenção social mas, sobretudo, bons gerentes, com forte intenção de resolver os problemas sociais do país.

### Guerra civil

Outro dia, ouvi um outro ex-ministro, do Planejamento, dizer, numa entrevista à televisão, que nós tínhamos saído de uma guerra. Ai fiquei pensando se tínhamos saído mesmo. Acredito, na verdade, que estamos numa situação de guerra. Estamos vivendo uma guerra civil não declarada, uma situação em que a desorganização sócio-política é progressiva e cada vez mais trágica. Há dez anos, eu costumava dizer aos meus alunos que nós precisávamos, no dia de Açã de Graças, meditar sobre como é que estávamos ficando pobres a cada momento. Hoje eu já nem falo isso.

O que estamos vivendo é uma situação mais grave que a inflação alemã da década de 20, porque aquele momento durou apenas um ano e meio. Estamos vivendo uma

situação muito mais grave do que a sociedade húngara do pós-guerra, quando a inflação chegou a bilhões e, no entanto, foram apenas dez meses. Nós estamos acostumados a viver com inflação de 30% e alguns empresários dizem que, se pudéssemos manter este nível estável, poderíamos programar alguma coisa. Isto me faz lembrar o que o filósofo Jean Paul Sartre, em certa circunstância, falou: "O importante não é o que fizeram conosco, mas o que vamos fazer com o que fizeram conosco". Quer dizer, esse é um ponto que remete diretamente à temática do exercício do controle de que estamos aqui tratando. O que nós vamos fazer com o que fizeram conosco?

### Direito local

Há a necessidade urgente de desenvolvermos um direito local, isto é, uma normatividade jurídica que seja bastante adequada às municipalidades, pois as municipalidades no Brasil geram poucas normas.

Temos uma tradição imperial - anormatividade nacional, estadual.

Temos muito poucas soluções, em termos jurídicos, com fonte no município, o local onde ocorrem os problemas.

**Quando penso em exercício do controle pela sociedade civil, penso em fortalecimento, na transformação do município em fonte muito intensa de normas jurídicas capazes de dar soluções peculiares à situação da criança e do adolescente, à situação da educação de primeiro grau, do atendimento no pronto-socorro, da coleta de lixo, enfim, daquelas situações que são prementes e muito próximas.** Certas necessidades são extremamente peculiares, específicas, características de determinadas cidades. Uma cidade como São Paulo tem uma solução diferente da solução de uma cidade de 40.000 habitantes ou outra, de 10.000 habitantes, ou de 200.000 habitantes. Isto me faz refletir sobre o que o sociólogo George Gurwitsch colocou num livro da década de 30: "A ideia do Direito Social". Ele dizia que a teoria do direito social propõe-se a construir, de maneira jurídica, uma série de fatos sociais habitualmente rejeitados, ou seja, tratar estes fatos rejeitados, como fatos necessários. E quais são os fatos rejeitados? Os fatos do dia-a-dia, as soluções dos problemas que afligem determinadas localidades. Este é o primeiro ponto.

### Auto-serviços coletivos

O segundo ponto a ser considerado na discussão do exercício do controle pela sociedade civil é o aumento dos auto-serviços coletivos, uma proposta social-democrata da Suécia dos anos 40, 50 ou 60, mas que pode ter a sua caracterização brasileira.

Alguns auto-serviços coletivos são necessários: o controle de determinados hospitais por certos bairros ou por certas regiões da cidade, ou pela própria cidade; a formatação dos serviços de saúde, de habitação popular, de sistemas educacionais de nível básico. Para isso é indispensável orçamento próprio e controle pelos próprios organizadores.

Mas por que indispensável?

Porque o Estado brasileiro se acha falido. A discussão sobre onde buscar estes recursos, inclui-los no orçamento e como cumprir este orçamento é fundamental, pois estamos num processo recessivo em que estão diminuindo os recolhimentos provenientes da sociedade brasileira. Precisamos racionalizar da melhor maneira possível os nossos serviços, para fugirmos do irracionalismo que nos domina: a desesperança, a falta de projeto histórico, a falta de futuro. Vivemos um dia, sem amanhã. É isto que nos leva à necessidade de aprimorar nossos serviços, sobretudo aqueles cuja execução pode ser controlada por nós mesmos.

### Ampliação dos espaços públicos

Este é outro aspecto fundamental para o exercício do controle pela sociedade civil: a ampliação dos espaços públicos, a necessidade de desprivatizar os fundos públicos. Isso não quer dizer que eu esteja defendendo uma política de estatização. Estou defendendo o restabelecimento desses espaços públicos que são historicamente privatizados no Brasil, com a transformação de partidos políticos, de grupos políticos, de sociedades públicas em negócios particulares ou familiares, por meio do fisiologismo mais barato e mais atrasado possível. É neste aspecto que há necessidade de ampliação dos espaços públicos, não necessariamente estatais, até porque o Estado no Brasil se encontra falido.

Já temos organizações sindicais, mas precisamos que sejam de fato livres, sem necessidade de custódia do Ministério do Trabalho ou dos órgãos estatais, a partir do imposto sindical ou da própria absorção dos líderes sindicais pelo Estado. Precisamos de organizações sindicais livres, que tenham filiados, que não sejam eminentemente fisiológicas.

Precisamos aprofundar os serviços locais para o atendimento das necessidades imediatas e próximas dos esses serviços possam coincidir com os interesses da sociedade global.

Acho imprescindível gerarmos um direito local no Brasil com o máximo de indicações de pessoas. Já tivemos exemplos disso no século passado e que não foram bem sucedidos, mas hoje é diferente: os juizes deveriam resultar de indicação local, deveria haver controles locais. Isso faz parte de uma normatividade jurídica local, municipal, que venha atender no mínimo às necessidades prementes.

### A eficiência da administração pública

Estamos assistindo, evidentemente, a uma crise econômica e, sobretudo, a uma crise política que impede o estabelecimento de uma dimensão tão importante, que é a convivência baseada em um mínimo de consenso a respeito de um projeto nacional.

Há muito tempo, a política brasileira não têm refletido a possibilidade de articular um mínimo de consenso, inclusive para a salvação da própria sociedade.

Acho que a sociedade brasileira põe em risco sua sobrevivência, porque falta o mínimo de consenso em relação a determinados princípios. Isto põe em risco a história de nossos antepassados e nossa própria história.

Então, embora seja importante discutir o orçamento, a entrada e a saída de recursos, **é fundamental discutir a eficiência da administração pública.** Está é uma questão fundamental e urgente.

Quando falo da necessidade de um direito local no Brasil, quero dizer que é necessário que os setores municipais cobrem a execução e a obediência ao orçamento. O que eu mais tenho visto é a desobediência a qualquer meta, a qualquer relação entre o orçamento estabelecido e a execução do serviço. O que eu mais tenho visto por parte dos administradores públicos, e de alguns privados, é a busca de verba, é a complementação de verba. Isto mostra a dificuldade enorme de se estabelecerem prioridades, uma questão cultural no Brasil. Temos uma fraca tradição empresarial em nosso país.

**É indispensável dar o mínimo de racionalidade à administração pública através do cumprimento dos orçamentos, da qualificação de pessoal e da eliminação definitiva do clientelismo.**

O clientelismo é um câncer na América Latina e uma demonstração clara da eficiência de nossa classe política, que não consegue estabelecer prioridades e barganha votos em torno de empregos e de segurança pessoal. Hoje se barganha vaga no INPS, vaga na escola e o próprio emprego.

Tais fatos demonstram a falta de qualidade da classe política no Brasil e, sobretudo, põem em risco a nossa sobrevivência como sociedade nacional.

### Mandato representativo

Não há condições de discutir controle pela sociedade civil, no Brasil, na situação em que estamos vivendo, de tração ao mandato representativo em qualquer nível.

O caráter democrático da eleição não está apenas em colocar o voto na urna, um voto qualificado. Está, sobretudo, no cumprimento da representação. Precisamos de mecanismos jurídicos efetivos que eliminem o mandato, caso o candidato não cumpra o que prometeu, que possa ser cassado.

Outro ponto a merecer atenção é o sistema colonial de tributação, pois toda vez que há necessidade de caixa, o Estado falido e ineficiente aumenta os tributos. Assim, não é cumprida a relação entre tributação e necessidade de tributos, ou seja, seus fins. Enquanto a sociedade não tiver meios de controlar racionalmente a finalidade dos tributos, os gastos do Estado, não existirá controle social da administração pública. E sem ele não há sistema democrático nem em nível político - apesar de haver eleições -, nem em nível social.

\* **Professor Livre-docente. Pós-graduação da USP.**

## CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Valdemar de Oliveira Neto \*

Só se pode falar em controle, pela sociedade civil, das políticas públicas, se temos políticas públicas efetivas sobre as quais possamos exercer esse controle. E o quadro que temos no país, já conhecido por todos, é o da ausência absoluta delas.

Historicamente, as políticas públicas no Brasil - em função não de uma incapacidade dos brasileiros de as formularem, mas das características básicas da formação política de nossa sociedade - são produto de um pacto, mas um pacto de elite, que exclui a participação popular, exclui os interesses dos movimentos sociais e dos segmentos menos organizados da população. São políticas profundamente anti-democráticas, na medida em que há uma ausência de regras universais e impessoais em sua condução. São irracionais, porque prevalecem em sua operacionalização os interesses corporativos e patrimonialistas das elites políticas neste país. Assim, o esforço de definição, e implementação, de políticas governamentais, passa pelo enfrentamento de três questões: a formação de um pacto sobre o qual se assente a formulação dessa política; a definição de regras universais e impessoais para a sua operacionalização; e um mínimo de racionalidade para a sua gestão.

### Sociedade política/sociedade civil

A construção dessa visão de política pública pressupõe, no mínimo, três elementos fundamentais: os **atores**, que negociam e definem a implantação da política; as **arenas** institucionais nas quais essas políticas são reguladas, controladas e executadas; e, por fim, um **instrumental técnico e operacional** que permita que essa política saia do papel e produza os efeitos e resultados esperados.

Os atores, fundamentais na negociação e fixação de uma política, podem ser situados em dois campos: na sociedade política e na sociedade civil. Sociedade política aí entendida como o espaço de disputa de poder político, de ocupação de posições de poder em relação à máquina do Estado e às instâncias governamentais.

O problema da sociedade política brasileira é que temos uma brutal fragmentação de seus atores, uma falta de consenso em relação à atuação do Estado, especialmente no campo social, e uma baixa capacidade de operacionalização das instâncias governamentais. Essa fragmentação se dá tanto no campo da política institucional, como no espaço legislativo e na atuação

dos partidos. Temos pouquíssimos partidos consistentes no país. Na verdade, muitos deles são formados por grupos de interesses específicos e patrimonialistas, privatistas, que atuam de forma autônoma em relação aos próprios partidos.

**Essa fragmentação impede a formação de consensos mínimos e, por sua vez, essa falta de consenso resulta na descontinuidade da ação do poder público, na dificuldade de regras minimamente universais e impessoais, na dificuldade de se criar arenas institucionais de negociação e controle das políticas - espaços de participação da sociedade civil na gestão dessas políticas.**

Há, por um lado, falta de vontade política e, de outro, uma resistência burocrática, que impedem a criação de novas instâncias democráticas de poder. Isso tudo acaba encobrindo a questão fundamental que está por trás da não implantação de políticas públicas democráticas: o conflito distributivo na nossa sociedade. Exemplo: nós pagamos um imposto caríssimo, o imposto inflacionário, que financia, em última instância, o Estado, e que basicamente é utilizado na manutenção do valor monetário dos compromissos do Estado com as empreiteiras e com as políticas que beneficiam diretamente grupos econômicos. Na área social, o que se vê é a não correção de repasses de verbas, o não cumprimento de contratos. Então, além de se ter, na formulação do orçamento, uma participação muito pequena da área social, tem-se, na execução orçamentária, uma corrosão do valor real desses recursos, que é encoberta pela situação inflacionária e por essa falta de consenso na alocação dos próprios recursos públicos.

### Espacos institucionais

O grande desafio em relação a essa questão da incapacidade da classe política de formular uma política pública, é seguir na luta para criar espaços institucionais, onde o poder na utilização de recursos públicos, passe a ser controlado pela sociedade civil.

Outro grande desafio é a criação de normas claras, impessoais, universais, para a transferência de recursos públicos para os diversos operadores da política social, sejam instâncias governamentais ou não-governamentais. Uma das tarefas inadiáveis, neste sentido, é rever e propor uma solução para o CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social, que funciona a partir de uma concepção de assistência social estabelecida há décadas, privilegiando entidades que não digo nem que pratiquem caridade mas, sim, fisiologismo, distribuindo remédios, alimentos e favores.

Conheço várias ONGs - Organizações Não-Governamentais, que fazem um trabalho educativo importante e que, até hoje, não conseguiram registro no CNSS. É portanto fundamental rever e definir um novo papel para o CNSS, abrindo-o à participação da sociedade civil, e fazer um recadastramento de todas as instituições atualmente registradas.

Apenas como exemplo: fiz uma análise rápida no cadas-

tro de Pernambuco e pelo menos 50% das entidades são vinculadas a cabos eleitorais ou entidades fantasma. A execução orçamentária em setembro/92, época da liberação de recursos pelo Ministério da Ação Social, só em Pernambuco registra a liberação de Cr\$ 2,9 bilhões para entidades sociais sem fins lucrativos, mas nós não conhecemos nenhuma das entidades que foram beneficiadas com esses recursos, à exceção de um hospital. A grande maioria eram centros sociais ligados a cabos eleitorais.

Enquanto o nosso universo de entidades sem fins lucrativos estiver sendo composto basicamente por esse tipo de entidades-fantasma, na disputa por recursos públicos, é impossível pensar na implantação de políticas sérias. Por outro lado temos uma grande dificuldade em trabalhar a pluralidade da sociedade civil brasileira. Não somos nós, candidatos da resistência democrática, com uma proposta pedagógica avançada, os únicos responsáveis ou o único setor da sociedade com direito de participar da discussão e da implantação das políticas sociais. Há todo um universo de instituições sérias que fazem trabalho mais assistencial, de caridade, e que precisam estar envolvidas na discussão, porque formulam política social, especialmente para as entidades da sociedade civil, não é um exercício de hegemonia, como se dá no campo da sociedade política.

Ainda operamos uma lógica de hegemonia e exclusão e temos baixa capacidade de contribuir para a formação de consensos e de adotar posturas que sejam muito mais cooperativas e que incluam vários atores. E nós temos dificuldade de operar uma nova lógica, nas nossas próprias entidades, nas relações que mantemos com vários atores - que expressam a cidadania brasileira e têm o direito também de participar conosco da definição de uma política social.

O Estatuto da Criança e do Adolescente é um grande avanço nessa discussão - de se criar mecanismos através dos quais a sociedade civil possa participar efetivamente da gestão das políticas governamentais. Mas é preciso compreender bem essas instâncias institucionais, esses Conselhos.

Há várias instâncias que precisam ser ocupadas e que são espaços de confronto, de regulação, de controle e avaliação da implantação de políticas. São espaços onde vários atores devem discutir, onde a briga objetiva é necessária, por que não há democracia sem confronto. Uma grande dificuldade na implantação dessas instâncias, segundo entendo - e eu posso estar enganado - é fruto também da resistência do Estado em regulamentá-las, em fazê-las eficazes.

Nossa visão dessas instâncias, do que elas significam, do papel que terão na democratização deste país, ainda é uma visão de curtíssimo prazo. Não estamos tendo visão de médio e longo prazos do que elas são e do enorme esforço que vamos ter que enfrentar para poder fazê-las funcionar.

Não hora em que houver recursos, esses Conselhos não poderão atuar como um espaço em que a sociedade civil vai discutir seus projetos, o "projeto da minha entida-

de, da minha faixa etária". Se faltar uma visão de médio e longo prazos, se faltar uma capacidade de transformar essas instâncias em órgãos de planejamento e, ao mesmo tempo, de controle da execução desse planejamento, esses Conselhos tendem ao fracasso.

### Atores

O grande desafio, para a sociedade civil neste momento - e que é condição para que ela possa exercer eficazmente o controle - é a formação de quadros dos mais diversos tipos. Nós precisamos de diplomatas, aquelas pessoas que são tradutoras da sociabilidade brasileira e que sabem entrar em uma reunião de empresários; meia hora depois, estar numa reunião governamental; mais meia hora, estar discutindo com o pessoal da Igreja Católica e, com o pessoal da Assembleia de Deus. Enfim, pessoas que tenham a capacidade de traduzir essa sociabilidade extremamente rica e diversa da sociedade brasileira. Precisamos desses tradutores e desses diplomatas, que levem a mensagem, que articulem a democratização deste país, que não se limitem a ser militantes valorosos, que sejam capazes a todo momento de assumir uma postura política clara e de passar o seu discurso também de forma muito eloquente. Precisamos de um tipo de militante que tenha essa habilidade democrática.

**Precisamos produzir políticos que tenham capacidade de atuar nessas arenas de decisão - nas arenas institucionais, onde as políticas são decididas -, articulando interesses, formulando propostas, enfim, operacionalizando pactos e alianças.** Precisamos de técnicos capazes de produzir conhecimentos. Irrita-me profundamente ver a resistência de certas ONGs e de outros grupos sociais em relação aos profissionais acadêmicos. Este é um tipo de comportamento que é preciso quebrar, e de forma muito séria. Precisamos, também, de um tipo de quadro que lamentavelmente é escasso: os empresários do campo social, aquelas pessoas que sabem transformar essas discussões em modelos eficazes, que sabem transformar essas idéias em empreendimentos que tragam resultados concretos. Acho que temos muito ainda a desenvolver nesta área. O meu sonho é ver uma escola de empresários sociais, um dia, no Brasil, formando executivos e gerentes para fazer as coisas bem feitas.

### Instrumental técnico

O principal instrumental técnico é o planejamento e eu acho que no Brasil, principalmente na área social, isso ainda é uma ficção. E muito mais fácil para nós, principalmente para as ONGs, formular leis, princípios, direitos, bases conceituais, do que planos eficazes. Não digo planos para um bairro - para isso temos capacidade -, mas pensar a cidade, pensar o Estado, o país, e transformar isso em metas, objetivos claros e recursos adequados. Dimensionar, até mesmo, a nossa capacidade, das ONGs e dos movimentos sociais, de executarmos nossos

sonhos, de realizarmos, na prática, o que o sonhamos. Falta muito ainda para isso.

A questão do planejamento, portanto, é essencial. Ao lado dela, temos a questão do orçamento público. Não adianta ficarmos nos lamentando no momento de analisar o detalhe que foi a execução de um orçamento. É preciso que os movimentos sociais tenham capacidade de participar de sua elaboração e para isso é necessário ter técnicos capazes de traduzir aquela loucura de números e ter propostas para aplicação dos recursos.

Se você tem um planejamento adequado, que especifica objetivos, público-alvo, recursos necessários, é muito fácil você brigar por esses recursos. Não adianta ter políticas sem recursos.

A sociedade civil ainda está ausente da discussão do orçamento público no Brasil, e essa é uma questão dramática. Temos dois exemplos disso: um é o discurso patético do ex-ministro da Saúde, Adlir Jatene, dizendo que quem define a construção de hospitais e o orçamento do Ministério são as empreiteiras; outro, é o de um companheiro que foi ao Congresso para pegar uma cópia do orçamento e recebeu a informação de que as cem cópias disponíveis tinham sido compradas pelas empreiteiras. É trágico. Se não conseguirmos formar técnicos em orçamento, não vamos conseguir influenciar na formulação das políticas públicas.

\* Advogado, ex-presidente do Centro de Cultura Luiz Freire/PE e atual diretor de intercâmbio internacional da ASHOKA

## CONTROLE DEMOCRÁTICO E PROTAGONISMO POPULAR

Aldaiza Sposati\*

A discussão do controle social na sociedade brasileira ganha, hoje, uma dimensão especial porque com ela estamos discutindo a relação entre Estado e sociedade. Pela nossa tradição de Estado autoritário, pela cultura política de Estado patrimonialista, de Estado burocrático, enfim, de toda a cultura política da administração pública brasileira, temos um grande desafio: como tornar este Estado público? Como a sociedade deve fazer para se apropriar do Estado? O Estado não só está falido, como é pouco confiável. Hoje, enquanto sociedade civil, iniciamos essa discussão reivindicando presença, participação e interferência nas políticas sociais e nos serviços.

É necessário, porém, distinguir nesta relação Estado e sociedade o cunho das propostas neoliberais, que caminham para a privatização mera e simples, podendo, inclusive restringir o controle da sociedade, colocando-o dentro da lógica de mercado, da submissão e do controle por proprietários.

Precisamos, primeiro, construir um conceito do que seja, efetivamente, público, isto é, do que deve ser submetido à decisão, à construção de uma esfera pública e de um controle público. Isso não significa, necessariamente, ser estatal e nem ser privado dentro do ponto de vista da privatização dos meios de produção; é uma outra figura que aí está sendo construída.

Por exemplo, no trabalho com a criança, na construção dos Conselhos Tutelares, mescla-se a presença da sociedade numa função tradicionalmente exercida pelo Estado. Isso traz uma nova modalidade da discussão do que seja um direcionamento público de uma questão, ainda que exercido por representações da sociedade civil sem, contudo, ter o caráter privado.

É muito importante esta distinção: Toda vez que pensamos em controle social, é necessário indagarmos sobre o que é essa nova construção do espaço público no Brasil, sem cair no neoliberalismo.

### Aprofundar esta análise supõe esclarecimentos e proposições.

### Cidadania de escassez

Estamos todos vivendo na pele o processo e os problemas da efetivação dos direitos. Não basta, por exemplo, apenas o avanço constitucional de 1988, no campo formal. Não basta o avanço da transformação da lei porque, entre aprová-la e fazê-la virar fato, de maneira que ela possa ser realmente cumprida e efetivamente controlada, vai uma distância muito grande. Fundamentalmente, a democracia não chegou ao Judiciário, até agora. Quer dizer, nós necessitamos realmente de uma reforma jurídica e judiciária no Brasil. É imprescindível o tempo que leva a decisão judicial, inclusive em pequenas causas. Até alguma coisa se resolver, muitas outras acontecem. O avanço do controle social passa, necessariamente, pela desburocratização do judiciário. Quando discutimos controle social, podemos imediatamente criar a figura de uma cidadania de vigilância, isto é, enquanto sociedade, estarmos alertas para o que está acontecendo. Todavia, na nossa sociedade, com tal grau de desigualdade social, não chegamos sequer ainda a esse nível, da cidadania de vigilância, porque temos que atuar sobre uma cidadania de escassez. A ausência é de tal ordem que nos põe na situação de reduzir a escassez mais do que propriamente chegarmos ao patamar da cidadania de vigilância da qualidade dos serviços.

### Avanço democrático/avanço civilizatório

O debate sobre o controle social nos põe dois grandes horizontes: um é o avanço da democracia em nossa sociedade, com a abertura para a presença de novos

sujeitos democráticos nos debates, nas intervenções. O outro, é o que chamo de "avanço civilizatório", com a sociedade definindo os padrões mínimos que ela quer garantir a cada um.

Não é sem sentido que se comece a discutir, entre os que militam na área da defesa da criança, quais os padrões mínimos a serem estabelecidos, no que se refere ao Estatuto da Criança e do Adolescente. E por que? Porque, se de um lado ele supõe uma direção maior no campo da utopia, para levar nosso trabalho com um padrão máximo, de outro lado ele supõe a clara definição do mínimo, do qual não se abre mão.

É por conta dessas duas grandes dimensões - o avanço da democracia e o avanço civilizatório -, que a discussão sobre controle social deixa (quase que) aquela discussão da participação popular como algo ultrapassado.

O que quero dizer com isso é que, na verdade, a discussão da participação popular não coloca claramente o exercício do protagonista. E a discussão sobre o controle social já é a presença em decisão, a presença em ação; ela contém, em si, uma determinada direção.

Não basta o participacionismo, onde está posta a presença: é necessária a capacidade e a possibilidade de realizar a alteração. Todos os que militam na área de defesa dos direitos da criança e do adolescente sabem e têm presente que, na história do movimento, passaram por vários momentos de expressão desse controle: momentos da denúncia de ausências, de omissões, de negligências, isto é, o momento da denúncia da violência. Esta vigilância da violência nos preocupa muito porque a questão da violência retornou à cena, colocando novamente em discussão: ser a questão social um caso de polícia ou de política. Não agrada ter como Secretária do Menor, no Estado de São Paulo, uma delegada de polícia, mesmo com todos os adjetivos, capacidade e competência pessoal que ela possa ter. A presença da polícia na condução da questão de uma área social nos põe inúmeras interrogações.

### Capacidade de influir

Na construção do Conselho dos Direitos foram criadas várias formas de articulação da sociedade civil: arenas institucionais, fóruns de defesa, pré-conselhos. Mas eu entendo que, para discutirmos essas articulações como espaço de controle social, temos que partir do grau de penetração das decisões desses fóruns e, mesmo, dos conselhos instalados, dentro do Estado, da definição das políticas do Estado e, também, dentro dos serviços na qualidade e gestão, quer sejam de natureza estatal ou de natureza pública. Sem influência não há controle.

Embora o controle social não chegue às organizações privadas, elas recebem verbas públicas para seu funcionamento, através de convênios. Isso poderia ser o exemplo dessa nova forma de relação entre o estatal e o privado, criando essa categoria de público, uma vez que nós não temos a visibilidade nem o Controle social do que fazem essas organizações, como prestadoras de serviço, e nem de como aplicam suas verbas. Não sabemos das

ações do Estado nem das questões da rede privada. O que, de fato, é a direção da política para a criança e o que, concretamente, é o atendimento dessa criança?

### Condições de transformação

Não há controle social se não houver condições de mudança, de transformação. E aí nós nos defrontamos com o estilo político brasileiro, o estilo de se fazer política neste país, sua forma autoritária. Como é que transformamos uma versão legal, burocratizada, das idéias de controle social - principalmente aquelas formadas através dos Conselhos de gestão, que terminam criando algumas figuras decorativas -, para dizer que ali está havendo presença, participação, mas sem capacidade de interferência?

Essa falta de capacidade não decorre simplesmente de uma questão de formação pessoal das pessoas. A própria instituição, estatal ou pública, tem que ter uma certa regularidade e transparência para que possa haver o controle. Porque, se ela é, na verdade, uma organização que opera casuísticamente, sempre numa situação emergencial, não há condição de controle, porque as manifestações vão se dar de maneira pontual, eventual.

### O quarto poder

Quando discutimos controle social, entramos na discussão de protagonistas, de sujeitos democráticos populares - não se trata só de quadros nem só de atores. O avanço tem que se dar, realmente, através da formação de protagonistas, sujeitos individuais ou coletivos, representações com capacidade de mudar, de alterar a direção e a ação do que está sendo feito.

Estamos falando do quarto poder, o poder popular. Não basta só o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. O controle social supõe, sim, o fortalecimento deste quarto poder da sociedade civil, enquanto poder popular.

Nesta perspectiva, distanciamos-nos da ótica mercantil, ou seja, da defesa dos direitos do consumidor. Sem dúvida alguma, numa sociedade de mercado como a brasileira, por exemplo, caminhamos na definição de espaços para a defesa do consumidor. Mas no campo das políticas sociais estamos falando de outra lógica, que não a de mercado, que exige a definição de um padrão público e social, numa direção universal, até, para se colocar a garantia de direitos.

Assim, a questão que fica é: qual o projeto que defendemos como padrão de qualidade de vida para a criança? No quê, quando e onde a própria criança e o adolescente se manifestam, definem, ou têm um grau de presença na decisão sobre a política voltada a eles?

### Democracia representativa

Na verdade, o controle social nos coloca uma interação entre a democracia representativa e a democracia direta. A própria democracia representativa tem que sofrer uma alteração quanto à definição da qualidade e

da vigilância do mandato atribuído.

Meu próprio caso pode servir de exemplo: como pensar, na cidade de São Paulo, que um vereador possa representar proporcionalmente, na Câmara Municipal, 180 mil habitantes? E óbvio que, se você tem uma direção democrática, não pode pensar absolutamente que um sujeito, por mais canais de presença que tenha, possa representar 180 mil pessoas. Na verdade, esse sistema está esgotado. Além da vigilância, que é necessária e das formas coletivas de construção do mandato, precisam ser criadas outras formas, descentralizadas, para que haja, realmente, uma representação da população.

Existe, na cultura política brasileira, a visão clientelista de que a democracia representativa deve ser o canal de cooptação das representações populares, no sentido de transformar a representação popular em clientela e não em protagonista. E esta é uma questão de fundo a ser pensada de modo a estimular a reação.

### Controle do orçamento

Como, quando e onde podemos obter os números do orçamento público? Mesmo dentro de uma conjuntura inflacionária, em que há uma distância enorme entre o orçamento no papel e o orçamento de fato, que condições temos de interferir? Não existem acessos.

Somos, perante a sociedade brasileira, um grupo seleto em entender uma dada política social. No entanto, como trabalhadores na área e influenciadores dessa política social, não temos acesso nem condições de trabalhar os dados orçamentários.

Como podemos dizer, então, que a direção, a ação, a intervenção dessa política está adequada ou não, deve ser alterada assim ou assado, se não temos efetivamente em mãos as condições objetivas e concretas para isso? Esta é uma questão fundamental na luta pelo avanço do controle social na área de defesa da criança, seja no macro-cenário, seja no micro-cenário.

O que eu quero dizer com isso? Seja do ponto de vista da nação, seja do ponto de vista de um município, seja do ponto de vista de uma instituição ou de um serviço determinado, o que se torna realmente público e passível de controle, para que possamos exercer a interferência? Qual a nossa apropriação, discussão e crítica sobre os dados, para podermos interferir?

Esse acesso supõe regras, transparência de relação. Exige, também, a **superação** de uma certa forma de entender política no Brasil evitada pelo consenso, o que elimina a presença de interesses divergentes e até mesmo de oposição. Ou seja, só se constrói democracia com as diferenças frente a frente, senão vira conchavo: convoca-se o interessado, fecha-se a questão com ele e depois dá-se uns presentinhos para outros que foram eliminados. Opera-se aí a chamada **regulação ad-hoc**, que se dá caso a caso na divergência dos interesses.

Não basta ficarmos só na denúncia da exclusão, do favoritismo, da herança patrimonialista ou, mesmo no contraponto populista de doações e favores. Como é que se altera esta cultura? Construindo, realmente, a alteridade, a capacidade de alteração, que supõe uma

pedagogia de trabalhar o conflito.

### Alteridade

A concepção de alteridade - ou dessa presença em decisão do outro trata-se de um conceito emprestado da psicologia. O que é preciso marcar é como se dá, numa mesma situação, a presença de pessoas que pensam de modo diferente e que decidem também de modo diferente. Numa relação democrática, na presença das diferenças, nós não podemos abandonar o conceito de hegemonia. Se a democracia não supõe uma relação de consenso, seguramente ela vai supor uma relação de hegemonia dos valores populares em uma decisão política. O que não quer dizer, absolutamente, um infantilismo da decisão - como pensam muitos, por acharem que a presença da população resulta em uma redução da qualidade da decisão.

O que está em questão é o espaço onde um e outro são sujeitos e, portanto, protagonistas de decisões e ações. Exercer controle é exercer confronto. Não um confronto pela negação mas sim pela diferença de posição, para inclusive, construir um campo de negociação. Não deve ser entendida, a negação, com forma tática para sair da briga, mas sim uma demarcação clara de posições para se conseguir avançar, isto é, por em movimento posições. Fico muito preocupada quando, em alguns Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, se constrói um tal grau de homogeneidade de representação que não se permite sequer, a discussão. Seja uma homogeneidade pelo lado da direita, seja pelo lado progressista, isto é, pelo conservar ou pelo alterar.

De fato, na sociedade, são os diferentes polos que vão estar em questão. Não se trata de discutir a presença de mais um, mas a presença de um polo de representação que tem capacidade, por sua posição histórica e social, de se encontrar com aqueles que tradicionalmente detêm o poder institucional.

**O conceito de alteridade, por esse caráter substantivo, permite o significado de oposição em presença. Resta indagar como podemos tomar parte e partido nesse processo.** Qual o grau de apropriação popular das políticas, da ações relacionadas à criança e ao adolescente?

**O espaço do controle social, ainda que institucionalizado, não pode ser meramente um espaço administrativo; tem que ser político, porque precisa por em debate também interesses simbólicos, imaginários, representações. Esses espaços, na verdade, são situações de partida, e não de chegada.**

É nesse contexto que se entende, a princípio, o exercício do controle social como espaço de criação de uma cultura política democrática.

Quando pensamos em formas coletivas do exercício do controle, do exercício da autoridade, temos que pensar esta questão no interior da cultura brasileira, da cultura do clientelismo. Devemos ter uma visão muito crítica para

que esta forma de alteridade não seja cooptada e sim hegemonicamente construída.

Há uma diferença muito grande entre hegemonia e cooptação e isto pede uma análise mais profunda. Outra maneira de ocorrer a alteridade negada se põe no que chamamos de relação **subalterizada**, ou seja, aqueles novos representantes, que não entendem a linguagem dos "entendidos", dos técnicos, e por isso são tratados de maneira condescendente. É uma reprodução da visão infantilizadora da população. Há, também, a alteridade **tutelada**, no estilo: "Espera que vou explicar o que ele está dizendo", quando alguém da população se manifesta. Percebe-se que há toda uma relação de tutela pelo enquadramento a um outro universo de significantes e significados.

### Exigências básicas

O exercício do controle social exige transparência e regularidade nos espaços institucionais e nos coloca alguns pressupostos:

1. Ele supõe um padrão de representatividade na construção, operação e gestão das políticas sociais.
  2. Deve corrigir as lacunas da democracia representativa, introduzindo novos sujeitos democráticos populares, individuais ou coletivos.
  3. É uma possibilidade concreta de ruptura da chamada regulação truncada, aquela regulação **ad-hoc**, clientelista, caso a caso, para uma forma de regulação coletiva, pública, transparente.
  4. A relação social fundada em espaços de controle social deve estabelecer regras que venham a ser modificadas com o avanço da experiência. Ou seja, o controle social deve impor regularidade e mostrar publicamente o que está pretendendo.
  5. Ele necessita ser institucionalizado para que se torne visível e para que as alterações sugeridas sejam incorporadas. O exercício do controle supõe, portanto, táticas e estratégias para provocar alteridade.
  6. Exige que alteremos não só os serviços públicos mas, também, os serviços privados. Ou seja, não podemos nos dirigir só às organizações estatais mas também àquelas organizações privadas voltadas à política de atenção à criança.
- Avançar nessa questão do controle social supõe, fundamentalmente, encontrarmos parceiros e fazermos alianças significativas, no campo democrático da sociedade brasileira.

\* Prof<sup>a</sup> Dra. do Pós-graduação da PUC/SP.

## O TRABALHO INFANTIL NO MUNDO: O QUE FAZER?

Claude Dumont \*

### A Extensão do Trabalho Infantil

**Ninguém sabe com exatidão, o número de crianças que trabalham.** As razões deste desconhecimento são diversas. Em primeiro lugar, uma proporção relativamente elevada de crianças, trabalha na ilegalidade, ou seja, com violação das leis que regem a idade mínima para a admissão no emprego ou das que regulam a frequência escolar obrigatória; e o que não é considerado existente perante a lei, não pode figurar nas estatísticas oficiais. Em segundo lugar, uma grande maioria de crianças trabalha em ocupações particularmente difíceis de serem detectadas, como na agricultura, no setor urbano informal e no serviço doméstico; esta dificuldade se torna ainda mais graves nos países em desenvolvimento, devido aos meios extremamente fracos de que dispõe os serviços oficiais de estatísticas. Por fim, muitas crianças que trabalham, também estudam; neste caso, elas não figuram nas estatísticas da população economicamente ativa, mas sim nas estatísticas de estudantes e nas que não fazem distinção entre estudantes com ou sem atividade remunerada.

As poucas informações de que dispomos indicam que o trabalho infantil é um fenômeno considerável pela dimensão dos efetivos. Segundo a Organização Internacional do Trabalho - OIT, 88 milhões de crianças entre 10 e 14 anos trabalhavam, em 1980, ou seja: 20% do total de crianças. De acordo com a Organização das Nações Unidas - ONU, 145 milhões de crianças eram economicamente ativas em 1981. As estimativas disponíveis em alguns países confirmam as que foram feitas a nível internacional. Na Índia, por exemplo, a estimativa mais recente assinala como sendo 44 milhões o número de crianças trabalhadoras. Estima-se em 12 milhões na Nigéria e 7 milhões no Brasil. Mas, na verdade, e, na opinião geral, estas cifras subestimam a realidade.

**O trabalho infantil existe em toda parte, mas ele é preponderante nos países em desenvolvimento.** Calcula-se, pois, que 95% dos casos de crianças trabalhadoras estão nesses países. Em números absolutos, a Ásia, por ser a região mais populosa do mundo, é evidentemente, a região mais afetada pelo trabalho infantil (mais da metade das crianças trabalhadoras no mundo vivem na Ásia). Contudo, em números relativos, ou seja, proporcionalmente ao número de crianças, é a África que predomina. Não é por acaso que os países mais pobres

têm a proporção mais significativa de crianças que trabalham.

**O trabalho infantil não desapareceu completamente dos países industrializados.** É claro que não acontece na mesma proporção que ocorria no século XIX ou inícios do século XX, nem é praticado nas mesmas condições abusivas de então. Entretanto, ele subsiste. Observa-se mesmo, nos últimos tempos, um recrudescimento do trabalho infantil nos países onde se acreditava que estivesse completamente desaparecido, como no Norte Europeu. Nos países do Sul da Europa, as crianças estão ocupadas, ainda hoje, às dezenas; até mesmo às centenas de milhares, como trabalhadores familiares, como trabalhadores assalariados em pequenas oficinas ou na atividade agrícola, ou ainda, cada vez com mais frequência, como trabalhadoras domésticas. Em certas épocas do ano, nos Estados Unidos, nas plantações e em outras atividades agrícolas, são ocupadas várias centenas de milhares de crianças; a maior parte de origem imigrante; as crianças trabalhadoras são, também, bastante numerosas em outros setores, como os de restauração e de confecção. Em 1990, o Departamento de Trabalho dos Estados Unidos registrou 42.000 infrações à legislação sobre o trabalho infantil. Deve-se notar, ainda, que 70% destas infrações ocorreram durante uma operação "multirão", que durou apenas duas semanas.

Certos fatores levam a pensar que o trabalho infantil é um fenômeno em expansão e não em regressão. Inicialmente, há a explosão demográfica, em curso em vários países em desenvolvimento, especialmente na África, onde a população deverá crescer num ritmo anual de 3,2%, durante o período de 1980-2000. Depois, deve-se levar em conta a estagnação, ou mesmo a degradação dos níveis de vida, em consequência da grave crise econômica dos anos oitenta, e da necessidade adicional, que daí resulta para as famílias, de recorrerem, em razão de sua própria sobrevivência, ao trabalho de seus filhos. Existe, enfim, diante desta explosão demográfica e desta crise econômica, uma incapacidade crescente dos sistemas educacionais de incorporar todas estas crianças em idade escolar e de lhes dispensar um ensino de qualidade.

### A Natureza do Trabalho Infantil

A extensão numérica do trabalho infantil não é o único indicador a ser considerado. Outro indicador importante é a gravidade dos abusos e dos riscos a que as crianças trabalhadoras estão expostas.

Até bem pouco tempo atrás, nos países em desenvolvimento, o trabalho infantil se identificava com uma atividade de não remunerada (agrícola, artesanal ou comercial) exercida no âmbito familiar. Não tinha, então, um caráter de todo indesejável; pelo contrário, este tipo de trabalho favorecia a transmissão de habilidades dos pais para os filhos e fazia parte do processo de integração social destes últimos. Atualmente, as crianças trabalham, cada vez mais, fora do âmbito familiar e da proteção dos pais, seja como assalariadas ou semi-assalariadas em pequenas oficinas, ou em atividades agrícolas, ou em

tarefas domésticas, seja como trabalhadores independentes (engraxates, camelôs, lavadores de carro e em outras atividades de rua). Até mesmo o trabalho executado pelas crianças no âmbito familiar deixa-as expostas, por vezes, a graves constrangimentos: é o caso do trabalho a domicílio, que impõe tanto aos pais quanto a seus filhos longas horas de trabalho, em função da baixa remuneração por peça, paga pelos empregadores ou por seus intermediários.

Outros motivos de preocupação existem nos países em desenvolvimento. Em primeiro lugar, as crianças começam a trabalhar cada vez mais cedo, às vezes com a idade de seis ou sete anos. Em segundo lugar, o trabalho se constitui, cada vez mais, numa necessidade permanente das crianças, dificilmente permitindo a continuidade de seus estudos. Ao contrário das crianças trabalhadoras nos países industrializados, que trabalham em certas épocas para garantir um dinheiro no bolso, as crianças nos países em desenvolvimento confrontam-se com a necessidade do trabalho quotidiano, a fim de ganharem um meio de vida ou de subsistência. Finalmente, as crianças nos países menos industrializados trabalham, cada vez com mais frequência, em condições que afetam seu desenvolvimento físico, intelectual e moral. A escravidão a que estão submetidas milhões de crianças em certos países da Ásia, a substituição e outros comportamentos anti-sociais, a que os adultos obrigam os meninos e as meninas nas grandes cidades, a separação total da família que o exercício de uma atividade muitas vezes impõe às crianças, e as graves sevícias, até mesmo assassinações, a que estão expostas as crianças de rua, são fatos abundantemente noticiados pela imprensa. Com menos frequência, são lembradas as condições de trabalho e de vida humilhantes impostas a dezenas de milhões de crianças, na maioria meninas pré-adolescentes, utilizadas em serviços domésticos. Pouco lembradas, também, são as cargas excessivas de trabalho e os horários extremamente longos que são exigidos das crianças na indústria de construção, nas empresas de confecção, nas fábricas de tapetes, nas curtições de couro ou na agricultura comercial, e os riscos de acidente ou de doenças a que estão expostas.

As evoluções acima mencionadas mostram problemas graves. Pede-se demais a criança, aproveita-se de sua fraqueza, impede-se de que se forme, compromete-se seu futuro. De fato, é cada vez menos raro que as crianças sejam obrigadas a ter uma vida de adultos, condenadas a um presente cruel e a um futuro igualmente sombrio. Diz já um ex-Diretor da OIT: "o trabalho infantil é um mal que agride nossas consciências".

### As Causas do Trabalho Infantil

Como chegamos a isto? As causas do trabalho infantil são múltiplas.

Primeira causa: a pobreza crescente que afeta as populações do Terceiro Mundo, como resultado da insuficiência ou da desigualdade do processo de desenvolvimento econômico. A década de oitenta foi uma década perdida para muitos países em desenvolvimento,

uma década durante a qual a crise econômica e os programas de austeridade, e o ajuste estrutural deles resultante, só fizeram agravar o desdobraamento e a vulnerabilidade dos mais pobres. O desemprego, o sub-emprego e a inflação continuaram a maltratar fortemente, enquanto diminuíam os programas de ajuda social aos mais desprovidos. Nestas condições, a entrada no mercado de trabalho de um número maior de membros do grupo doméstico tornou-se um caminho obrigatório para garantir a sobrevivência da família. Quanto a isto, observa-se que, nos países em desenvolvimento, o trabalho infantil assegura uma parcela importante e indispensável da renda familiar, (entre 20% e 30% dessa renda), e mais ainda nos casos de famílias especialmente numerosas nesses países, com um só dos pais.

Segunda causa: as deficiências quantitativas e qualitativas do sistema educacional. Segundo a UNESCO, a proporção de crianças não escolarizadas chegava, em 1985, a 28% na faixa etária de 6-11 anos e a 54% na faixa de 12-17 anos. As razões desta situação são bem conhecidas: falta de escolas e de professores; custos diretos e indiretos da educação demasiado elevados para as famílias pobres, mesmo onde o ensino é gratuito; qualidade medíocre da educação dispensada, que prepara mal os jovens para a vida adulta.

Terceira causa: as lacunas da legislação protetora e as dificuldades de controlar sua aplicação, pela ausência de uma inspeção eficaz do trabalho.

As atividades, onde o trabalho infantil é predominante, como a agricultura, as pequenas empresas, o serviço doméstico, as empresas familiares, estão excluídas do campo de aplicação das disposições legais que regem a idade mínima de admissão laboral ou as condições de emprego das crianças e adolescentes. Além disso, a inspeção do trabalho está, muitas vezes, desprovida dos meios necessários. A título ilustrativo, existe um inspetor de trabalho para controlar 2.000 empresas nas Filipinas, e um para 4.000 empresas no Egito. Ademais, falta, em geral, vontade política para se aplicar a lei.

Quarta causa: o trabalho infantil traz vantagens para os que o utilizam, especialmente para as empresas não registradas, sub-capitalizadas e dependentes de mercados instáveis ou sazonais, existentes em grande número nas zonas urbanas de países em desenvolvimento. Os pequenos trabalhadores podem ser demitidos mais facilmente do que os trabalhadores adultos, no caso de redução da atividade.

Também, eles custam menos: pode-se pagar a eles menos de um salário mínimo, e sem ter que pagar as contribuições de seguridade social. As crianças trabalhadoras não têm qualquer direito como trabalhadores, não têm qualquer possibilidade de serem representadas pelos sindicatos, de juntas apresentarem queixas às autoridades, pois seu trabalho é em geral, clandestino. Por fim, são elas consideradas, às vezes, mais aptas que os trabalhadores adultos, seja porque mais hábeis, seja porque têm visão melhor para o exercício de certas atividades (por exemplo: a tecelagem de tapetes). Nestas condições, não é de se admirar, como demonstram alguns estudos recentes da OIT com referência à tecelagem de

tapetes, na Índia, e ao curtimento de couro, no Egito, que certos empregadores preferiam fechar seus estabelecimentos em vez de substituir seus pequenos trabalhadores por trabalhadores adultos.

Mas a causa, talvez, mais importante do trabalho infantil e da exploração a que as crianças estão submetidas, é a **indiferença** que caracteriza atitudes diante deste problema nos países em desenvolvimento: indiferença, primeiro, dos poderes públicos, que procuram considerar o problema resolvido, uma vez adotada uma legislação sobre a idade mínima de admissão ao emprego; indiferença, em seguida, dos pais inclinados a pensar que o trabalho representa para as crianças uma alternativa preferível ao ócio, e mesmo, preferível à escola; indiferença dos organismos sindicais, que não se sentem comprometidos com um problema, que afeta sobretudo setores não organizados da economia; indiferença, enfim, do grande público, que já se acostumou ou já se resignou.

### O que já se fez? O que se deveria fazer?

**O que já se fez** para se reduzir a incidência do trabalho infantil ou para se melhorar a condição das crianças trabalhadoras? Certamente, pouca coisa, e com certeza, coisas que não estão à altura do problema em si. Nos países do Terceiro Mundo, pode-se contar nos dedos de uma mão os governos que adotaram e colocaram em execução uma verdadeira política, neste campo, ou seja: um conjunto coerente de programas de ação que busquem dar um basta aos casos de exploração abusiva do trabalho infantil, e garantir por outro lado, que este trabalho seja realizado em condições compatíveis com um desenvolvimento harmonioso infantil, nos planos físico, intelectual e moral. E verdade que se assistiu, nos últimos dez ou quinze anos, a uma multiplicação, a nível local, de iniciativas tomadas por organizações não governamentais, muitas vezes apoiadas por autoridades municipais esclarecidas. Estas iniciativas abrem novas pistas de ação possíveis, na luta contra o trabalho infantil. Contudo, é forçoso constatar que elas não compensaram a inércia dos poderes públicos e que o número dos pequenos trabalhadores, por elas atingidos, não representa sequer uma ínfima minoria do total de crianças trabalhadoras necessitadas da proteção do Estado.

**O que deveria ser feito?** Primeiramente, tirar algumas lições da experiência acumulada em países industrializados e em desenvolvimento.

Primeira lição: **A legislação sozinha não pode impedir o trabalho infantil.** Muitos governos estão inclinados a considerar que a legislação é um fim em si, que sua responsabilidade acaba tão logo a promulguem e tomem algumas medidas destinadas a controlar sua aplicação. Ora, a legislação não é um fim, mas o começo de um longo combate, um combate que exige intervenção em muitos outros planos. Se é ilusório pensar que a exploração do trabalho infantil desaparecerá apenas com a existência de uma legislação, tampouco se pode negar que ela tenha utilidade. No caso em debate, a lei constitui, na verdade, a consagração dos valores e dos compromissos da sociedade com respeito à sua juventude. Graças a ela, a

proteção das crianças contra a exploração no trabalho pode ter a seu lado todo o peso do Estado.

Isto posto, convém questionar se a legislação, na sua forma atual, protege efetivamente as crianças contra as formas graves de exploração e contra as condições insalubres de trabalho. Há razões para dúvidas, pois é frequente a exclusão de seu raio de aplicação, as ocupações ou setores onde o trabalho das crianças é mais difundido, como a agricultura, as pequenas empresas e o trabalho doméstico. No caso da legislação não desempenhar o papel protetor que lhe cabe, ela deve ser revista de acordo com o seu objetivo principal. Evidentemente, a melhor legislação não tem valor se não for aplicada.

Nesse caso, não basta apenas aumentar o número dos inspetores do trabalho - objetivo ilusório em muitos países - ou a frequência de suas intervenções contra o trabalho infantil, trata-se, também e sobretudo, de criar uma vontade política real para se fazer aplicar as prescrições legais. Voltaremos a esse assunto.

Segunda lição: **Na busca de soluções para os problemas provenientes do trabalho infantil, não é preciso se aludir exclusivamente a uma política de crescimento econômico.** Muitos governos de países do Terceiro Mundo depositaram demasiada confiança no crescimento econômico para resolverem os diversos problemas decorrentes da pobreza, como, por exemplo, a exploração do trabalho infantil. Ora, a experiência demonstra que o crescimento econômico não constitui sempre o ponto crucial: durante a década de oitenta, em particular, as taxas de crescimento ficaram paradas, ou mesmo regrediram, num grande número de países em desenvolvimento.

Além do mais, o caráter desigual do processo de desenvolvimento nestes países torna o crescimento favorável apenas a uma pequena minoria privilegiada. Para as camadas de baixa renda, a necessidade econômica do trabalho infantil não desaparece, automaticamente, com a melhoria do desempenho econômico do país; observam-se até casos onde a incidência do trabalho infantil e a gravidade dos abusos que a ele estão vinculados tenham aumentado, apesar das excelentes taxas de crescimento. Admitindo-se isso, deve-se admitir que, sem maior crescimento econômico e sem uma distribuição mais justa dos frutos desse crescimento, não haverá redução significativa da incidência do trabalho infantil nos países em desenvolvimento. Os países ricos do Norte devem ajudar os países pobres do Sul a reencontrar o caminho do crescimento. Podem eles fazê-lo, aliviando o fardo da vida externa dos países em desenvolvimento ou as condições de seu pagamento. Podem, também, fazê-lo, concordando com um preço mais justo para as matérias primas e para os produtos agrícolas, que importam dos países do Terceiro Mundo, e abrindo mais amplamente seus mercados aos produtos manufaturados vindos desses países. Por seu lado, os países em desenvolvimento devem garantir que o desenvolvimento econômico traga benefícios, também e sobretudo, para os mais desprovidos, fornecendo-lhes ocasião de emprego e uma proteção social mais ampla. Devem promover um crescimento mais equilibrado das zonas urbanas e rurais, que

permita uma redução do atrativo das cidades sobre as populações rurais, por exemplo, facilitando o acesso à terra, ao crédito, às sementes de melhor qualidade e às técnicas aperfeiçoadas de produção agrícola, e melhorando as infra-estruturas sociais disponíveis no campo. Deve-se, igualmente, tomar medidas para reforçar o potencial de emprego e de renda, escondido, nos países em desenvolvimento, atrás do setor informal, refúgio habitual daqueles e daquelas, sempre mais numerosos, que não encontram ocupação no setor organizado da economia.

Terceira lição tirada da experiência: **a educação é uma arma essencial na luta contra o trabalho infantil.** A título de ilustração, o estado de Kerala, na Índia, se distingue por taxas de escolaridade impressionantes entre a população jovem e, simultaneamente, por uma quase inexistência de trabalho infantil, embora seja um dos estados mais pobres do país. Este exemplo mostra que, mesmo os países mais pobres podem registrar êxitos na luta contra o trabalho infantil, desde que seja dada prioridade à formação da juventude. Contudo, observa-se, com tristeza, que a situação educacional nos países em desenvolvimento, após várias décadas de progresso, vem dando, hoje, sinais de enfraquecimento, até mesmo de degradação. O déficit é mais qualitativo do que quantitativo, no sentido de que a escola aparece, progressivamente, defasada em relação às necessidades da Economia e da Sociedade. Uma escola tida como formadora de futuros desempregados perde rapidamente o crédito que lhe havia sido dado, especialmente entre os pais, que estarão sempre mais inclinados a considerar que uma atividade remunerada, pelas qualificações e senso de autonomia que permite adquirir, é mais útil para seus filhos do que um diploma escolar, que não leva a nada. Os parágrafos anteriores não devem levar ninguém a subestimar a importância da legislação, do crescimento econômico e da educação, do ponto de vista do objetivo principal da OIT, em matéria de trabalho infantil, qual seja o de sua efetiva extinção. Contudo, deve-se constatar que as abordagens legislativas, econômicas ou educacionais do trabalho infantil só produzem efeitos a muito longo prazo. Esperando por isso, milhões de crianças são exploradas no e pelo trabalho. E agora que essas crianças precisam de ajuda. O que se pode fazer por elas? Para que a sorte dessas crianças possa melhorar rapidamente, é preciso que os poderes públicos invistam mais na luta contra o trabalho infantil e que adotem e coloquem em prática um **programa de urgência**, nesse aspecto particular. Já que a abolição total do trabalho infantil não é um objetivo realizável a curto prazo, devido à necessidade econômica desse trabalho, na grande maioria dos casos, um tal programa só poderá visar, em geral, à eliminação das situações escandalosas ou inaceitáveis (por exemplo, o emprego de crianças muito jovens ou a utilização de crianças em ocupações perigosas).

Quanto ao resto, deve-se antes tolerar o trabalho das crianças, na expectativa de dias melhores, e fixar-se como única ambição a melhoria das condições das crianças trabalhadoras. Esta ambição, por modesta que seja, não é menos meritoria. Implica, pois, que o fato de se tratar de crianças seja devidamente levado em consideração, quando se determina as funções e os horários de trabalho. Exige, igualmente, que se leve em conta as necessidades das crianças trabalhadoras em outros níveis, especialmente em matéria de educação, de saúde e de lazer. Requer, enfim que o trabalho destas crianças, além de ser uma fonte de renda, seja também uma fonte de aquisição de qualificações profissionais úteis. Trata-se, pois, de uma transformação radical do trabalho infantil, que o objetivo antes mencionado supõe: uma transformação baseada em uma abordagem das necessidades infantis atingidas, não apenas como trabalhadores mais vulneráveis que os adultos às agressões do meio laboral, mas também como adolescentes, que têm exigências específicas do ponto de vista do desenvolvimento físico, intelectual e moral.

A execução do programa de urgência antes recomendada não é uma atribuição apenas dos Ministérios do Trabalho; exige intervenções de todo o aparelho estatal. O papel dos poderes públicos deveria, sobretudo, consistir em encorajar e em apoiar, financeira e tecnicamente, as iniciativas surgidas no seio das coletividades locais. É a esse nível, pois, que os projetos têm maior aderência à realidade do trabalho infantil e que é possível mobilização dos recursos humanos, além de outros, existentes nas coletividades envolvidas.

Para que este programa de urgência produza os efeitos descritos, **torna-se necessário criar um ambiente propício à ação.** Isto exigirá, muitas vezes, uma mudança das mentalidades diante do trabalho infantil e uma vontade política mais firme para combatê-lo. Já tivemos ocasião de assinalar a inércia, a passividade, a indiferença, a resignação mesmo do grande público e, conseqüentemente, dos responsáveis políticos neste campo, em particular. Mudar o estado de espírito, sensibilizar a opinião pública para a gravidade do problema e para a urgência de encontrar soluções, levá-la, assim, a exercer a pressão necessária sobre os poderes públicos constitui, muitas vezes, condição prévia indispensável para uma ação eficaz. Isto exige medidas que visem a identificar os abusos e os maus tratos a que estão expostas as crianças trabalhadoras e a divulgá-los. Nesse particular, os meios de comunicação de massa, as organizações de trabalhadores e as organizações que lutam pela defesa dos direitos do homem ou da criança têm um papel essencial a desempenhar. É bom não esquecer que, nos países industrializados, foi preciso outrora, para que os governos se decidissem pela intervenção no trabalho infantil, uma ação firme dos grupos beneficentes, que levantaram os abusos, denunciaram as falhas dos poderes públicos e os levaram até diante dos tribunais. Será preciso contribuir para que se criem tais grupos nos países do Terceiro Mundo e que lhes sejam dados meios de agir.

### A OIT e o Trabalho Infantil

A OIT foi criada em 1919 em reação às injustiças sociais criadas pela revolução industrial do século XIX. Uma dessas injustiças era a exploração econômica do trabalho

infantil. Não é surpreendente, portanto, que um dos primeiros atos da OIT tenha sido a adoção de uma convenção internacional que proibia o trabalho infantil a menores de 14 anos, nos estabelecimentos industriais. A doutrina atual da OIT, fixada na convenção nº 138 e a recomendação nº 146, de 1973, sobre a idade mínima de admissão ao emprego, coloca o princípio da proibição de empregar crianças que não tenham atingido a idade em que cessa a escolaridade obrigatória ou, em todo caso, que tenham a idade inferior a quinze anos. Nos países de economia e instituições escolares ainda pouco desenvolvidas, a idade mínima de admissão ao emprego pode ser fixada em catorze anos. Por outro lado, a idade mínima de admissão a todo tipo de emprego ou de trabalho que, por sua natureza ou cujas condições de execução sejam suscetíveis de comprometer a saúde, a segurança ou a moralidade dos adolescentes, não pode ser inferior a dezolito anos. Enfim, o emprego em trabalhos leves é autorizado a partir da idade de 13 anos (de 12 anos, nos países cuja economia e instituições escolares não estão suficientemente desenvolvidas).

Estas normas da OIT influenciaram enormemente o conteúdo das legislações nacionais. Contudo, um grande fosso separa, ainda hoje, a lei da realidade, em muitos dos Estados membros da OIT. Fazer com que a realidade se aproxime, progressivamente, da norma, tomou-se, mais e mais, a grande prioridade da OIT. Uma vasta campanha de sensibilização dos parceiros naturais da OIT (governos, organizações de empregadores, organizações de trabalhadores) e das opiniões públicas nacionais foi lançada a fim de alertá-los sobre as graves consequências que o trabalho infantil pode provocar no futuro das sociedades e de fazê-los compreender a urgente necessidade de enfrentar este difícil problema, com pragmatismo, mas com determinação. Recentemente, graças a uma generosa doação do governo alemão, a OIT lançou um programa internacional para a eliminação do trabalho infantil, o que permitirá reforçar a presença da Organização Internacional do Trabalho, nesse campo, ao lado dos governos que tenham manifestado sua vontade de agir contra esta praga. Esperamos que os governos de outros países industrializados venham, rapidamente, associar-se a este novo programa internacional e reforçar, assim, seus meios de ação contra o trabalho infantil nos países do Terceiro Mundo.

**\* Diretor do Serviço das Condições do Trabalho e das Atividades de Bem-Estar - OIT/Genebra.**

## ATO DE POSSE DO CONANDA

### PRONUNCIAMENTO DA SOCIEDADE CIVIL

Vivemos hoje, sem dúvida, um momento crucial no processo de democratização da sociedade brasileira em geral e, em especial da luta pela garantia dos direitos de todas as crianças e jovens deste país.

O ideal de democracia participativa, expresso em nossa Constituição inspirador do Estatuto da Criança e do Adolescente, se operacionaliza na criação de Conselhos de Direitos que, em nível municipal, estadual e agora nacional se constituem em novos espaços de formulação de Políticas Públicas. Prevendo a participação paritária de membros do governo e da sociedade civil, estes conselhos criam verdadeiros espaços públicos que possibilitam a gestão democrática da res-pública. Trata-se de conselhos com o poder decisório e a responsabilidade de formular políticas públicas que articulem, entre si, as Políticas Sociais Básicas, incluindo as Políticas Assistenciais, voltadas para o segmento criança e adolescente. Não se trata, portanto, de um conselho responsável apenas pelas tradicionais questões do "menor infrator e carente" mas de uma instituição que visa garantir a todas as crianças e jovens brasileiros seus direitos de cidadãos.

O sucesso dessa proposta depende porém, da assunção de novos papéis e responsabilidades tanto por parte da sociedade civil quanto por parte do Governo.

A sociedade civil, num longo processo de luta e organização, que começa na própria concepção do ECA e se aprofunda e amplia com a criação de Redes, Fóruns e Conselhos, vem ganhando não só força política e representatividade, como também a competência técnica no campo da advocacia, formulação e controle de políticas públicas.

Eventos como o III Encontro Nacional de Meninos/as de Rua, encontro dos Governadores promovido pelo Pacto Pela Infância e o Seminário Nacional de Políticas Públicas pelo Fórum DCA são exemplos deste caminho. Esperamos que o próprio funcionamento do Conanda, com a previsão de assembleias ampliadas, que contem com a participação de representantes de Conselhos e Fóruns de diferentes níveis, possa contribuir para o aumento da legitimidade deste espaço.

A Sociedade Civil tem a certeza, também, que o governo entenderá e assumirá seu novo papel e responsabilidade neste novo espaço público instituído. Que contribuirá com o saber acumulado na gestão de diferentes campos de políticas públicas, que participará ativamente, através de representantes com o efetivo poder decisório, que implementará as decisões aqui tomadas, que oferecerá a

infra-estrutura estatal necessária ao funcionamento do Conanda, e que esta infra-estrutura passará a se tornar parte deste espaço público.

Mais que tudo isto, esperamos dos membros do Conanda, que a partir deste momento transcendem o Estado e a Sociedade Civil para se tornarem agentes públicos a serviço da criança, se comprometam com o ECA com seus pressupostos e com a sua operacionalização. Operacionalização que prevê a reorientação institucional, como estratégia privilegiada não só para a articulação das políticas quanto para sua regionalização.

Neste sentido o Conanda tem que se comprometer a enfrentar o exacerbado centralismo da esfera federal, fortalecendo medidas descentralizadoras, uma vez que no município torna-se possível a integralização do atendimento bem como e de forma eficiente o acompanhamento e o controle por parte da Sociedade Civil, da execução das políticas públicas.

Creemos serem estes passos indispensáveis para que se garanta a toda criança e jovem brasileiros, seus direitos à convivência familiar e comunitária, a uma educação de qualidade, a condição que possibilite seu desenvolvimento físico e mental saudável e seu acesso a cultura e ao lazer, enfim, a sua cidadania.

Esperamos, finalmente, que o funcionamento do Conanda no Ministério da Justiça represente não um retrocesso no processo de desjudicialização da situação da criança, mas o reconhecimento da necessidade urgente de se efetivar a verdadeira justiça social, verdadeira cidadania para todas as crianças e jovens deste país.

**Wanda Engel Aduan, Conselheira, representante da sociedade civil**

**Brasília 16/12/92**

## 1ª REUNIÃO OFICIAL DO CONANDA

### PRONUNCIAMENTO DA SOCIEDADE CIVIL

Estamos finalmente na 1ª reunião do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA. O CONANDA foi, tem sido e será resultado da conquista de pessoas, instituições e movimentos comprometidos com a causa dos direitos da Criança e do Adolescente. Queremos lembrar aqui, o papel relevante da Sociedade Civil, na garantia da dimensão paritária do processo. Em agosto de 90, um mês após a aprovação da lei 8.069 começaram iniciativas do executivo querendo implementar o art. 88 inciso II do Estatuto, não levando, posteriormente, em conta a constituição da Sociedade Civil, pretenderam consagrar posições autoritárias como o voto de Minerva e a decisão "ad referendum", entre outras, infelizmente ferindo o princípio de participação. No momento em que se constitui u grupo misto começou uma nova etapa, a de gestão coletiva, envolvendo embates e acordos e, culminando na Lei 8.242 de 12/10/92, um ano após a vigência do Estatuto.

Modificações posteriores se sucederam. Por ocasião da assembleia de escolha dos membros da Sociedade Civil, destacamos o papel fundamental do Ministério Público Federal, parceiro privilegiado em todos os momentos de consolidação do processo.

Finalmente ocorreu a posse em 16 de dezembro de 1992. Janeiro, fevereiro, março - 3 (três) meses para acontecer a 1ª reunião de trabalho. Como bem lembrou o Sr. Ministro da Justiça citando palavras de Gabriela Mistral, no ato de posse, a criança não pode esperar. Precisamos ajustar o tempo político, no qual tantas interferências e burocracias retardam o processo do tempo real determinado pelas necessidades e urgências de SER-HUMANO, em fase de desenvolvimento e formação: O TEMPO DA CRIANÇA SE CHAMA, HOJE!

Precisamos garantir, na prática, como está na Constituição Federal, o princípio de Prioridade Absoluta (art. 227). Este Conselho, portanto, Senhores, não é apenas mais um conselho e o espaço que deve garantir a PRIORIDADE ABSOLUTA, determinada na LEI MAIOR. Não pode ser um espaço de poder pessoal, de clientelismo e de oportunismo nem de carreirismo, mas de construção e garantia da cidadania de todas as crianças e adolescentes deste país.

Pautando nossas ações no modelo democrático e participativo instaurado pelo art. 1º da Constituição Federal, devemos assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais definidos no art. 3º, onde destacamos os incisos 1º e 3º que preconizam:

"1 - construir uma sociedade livre, justa e solidária;"

"III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais".

Quando se escrever a história desta etapa de implantação do ECA, seremos omissoes se não fizermos um levantamento de todos aqueles que contribuíram, cada um na sua área de competência, para este processo.

O Fórum DCA merece um destaque especial. Na medida em que é o ator privilegiado da representação da Sociedade Civil organizada em nível nacional, presente e atuante desde a elaboração da Constituição, deverá agora assumir o compromisso de ser retaguarda para o Conanda, garantindo o fluxo da capilaridade que ele detem e continuando a produzir reflexão, canalizando os anseios e clamores da sociedade.

Do Pacto Pela Infância esperamos valiosas contribuições e apoio como tivemos nos últimos momentos que precederam esta assembléia.

A partir de hoje, companheiros do Conanda, embora sejamos aqui, representantes do governo e da sociedade civil, somos todos agentes públicos assumindo o compromisso com a PRIORIDADE ABSOLUTA dando para isso espaço privilegiado em nossas agendas, em nossos compromissos, em nossa vida.

**Ir. Maria do Rosário Leite Cintra, Conselheira representante da sociedade civil**  
Brasília, 18/03/93

## DISCURSO DE POSSE DO VICE-PRESIDENTE DO CONANDA

Quero, de início, agradecer aos membros da Sociedade Civil por terem me escolhido como seu representante, e aos membros do Governo pela ratificação de meu nome para a Vice-presidência do CONANDA.

Nesta oportunidade, quero reafirmar, de público, o compromisso assumido com a sociedade civil de construir essa representatividade de forma coletiva e democrática. Quero deixar claro, também, que ocupo essa posição com o intuito de ser um canal de apresentação de demandas dos vários segmentos voltados à infância e adolescência e de lutar pelo fortalecimento das diferentes formas de organização da sociedade civil, na defesa e promoção dos direitos da criança.

Até o momento, todo o processo de implantação do CONANDA foi balizado pelo tempo político. O tempo político é diferente do tempo real. E o tempo real nos diz que a situação da criança pobre atinge no Brasil de hoje, os mais iníquos níveis de toda nossa história.

O tempo real não pode esperar!

O tempo real não pode esperar por medidas concretas que ponham fim à impunidade dos que vitimizam e violam os direitos de nossas crianças. É preciso ter determinação, coragem e vontade política para estancar o cruel ciclo do extermínio que subtrai o mais elementar de todos os direitos de um ser humano - seu direito à vida.

O tempo real não pode esperar para se garantir a todas as crianças o acesso e permanência na escola. Uma

escola de qualidade que desenvolva intencionalmente um processo educativo de formação de sujeitos cidadãos conscientes de seus direitos e de suas responsabilidades sociais.

Que se garanta a todas as crianças um sistema de saúde que possibilite seu desenvolvimento físico e psicológico saudável. Enfim, gostaria de frisar que, ao invés de enfatizar somente políticas assistenciais e medidas de proteção especial, o CONANDA concentre esforços no sentido de universalização e articulação de políticas públicas voltadas para as crianças e os adolescentes. O tempo real não pode esperar que as políticas macro-econômicas sejam definidas em função das políticas sociais. Que o orçamento da União reflita a premissa da criança como prioridade nacional. Que se regulamentem o Fundo para a Infância e Adolescência. Que se efetivem medidas que carregem para o Fundo as novas fontes de recursos provenientes do art. 260, do IPMF, etc.

Enfim, que se tenha criatividade na busca de fontes alternativas de recursos para subsidiar programas, também criativos, de atenção à infância e adolescência. O tempo real não pode esperar que sejam efetivamente implantados os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares em todo o território nacional. Que seus membros sejam fortalecidos política e tecnicamente para o cumprimento de seu papel. Que sejam estabelecidos canais que garantam a participação de Conselhos e Fóruns na formulação da Política Nacional.

O tempo real não pode esperar que sejam tomadas medidas corajosas para operacionalizar o reordenamento institucional previsto no artigo 259 do ECA, com a criação ou adaptação dos órgãos públicos segundo as novas diretrizes e princípios legais. É preciso que se transforme, urgentemente, o ainda existente Sistema Nacional de Bem-Estar do Menor. É preciso que o sistema judiciário se adequem ao novo reordenamento jurídico.

Enfim, todas as medidas que o tempo real não pode esperar estão, como se pode perceber, previstas na Constituição Federal e no ECA.

Temos, entretanto, uma nova lei convivendo com velhas políticas. A falta de implantação, intencional ou não, dessas políticas, objetiva colocar em questão o próprio ECA.

No momento atual, em que se discute a revisão constitucional, podemos afirmar que o ECA corre o perigo de ser transformado num "Código de Menores" adocicado com um discurso da cidadania.

Esperamos que, contestando a proposta de transformar a lei para adequá-la à realidade o CONANDA opte por transformar a realidade para efetivar a lei. Uma lei que é uma das expressões do nosso Projeto de Sociedade.

Um projeto que, para se concretizar, precisa do esforço conjunto de todas as forças vivas de nosso país, do Governo e da Sociedade Civil, presentes neste Conselho. Esta é a nossa missão histórica.

**Benedito Rodrigues dos Santos, vice-presidente do CONANDA, representante da sociedade civil**  
Brasília 18/03/93

**Forum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.**

End: CLN 308 Bl. "B" sala 216

Brasília - DF

Caixa Postal: 03580

CEP: 70747-520

Fone: (061) 273-0116 Fax: (061) 225-1577