

A Abong nas Conferências 2005

Criança e Adolescente - Assistência Social

Brasília, novembro de 2005



Expediente

A Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - (Abong) foi criada em 1991 por um conjunto de ONGs empenhadas na luta por justiça social e expansão da cidadania e da democracia.

Surgiu como forma de articular as ONGs associadas e representá-las coletivamente junto ao Estado e aos demais sujeitos da sociedade civil, nos planos nacional e internacional.

Atualmente a Abong se constitui em um importante sujeito de intervenção política, interlocução com o Estado brasileiro, espaço de articulação e reflexão sobre a forma de atuação das ONGs.

É integrada por cerca de 270 associadas com destacada atuação na esfera pública, em áreas como direitos humanos, políticas públicas, questões agrárias e agrícolas, questões urbanas, desenvolvimento regional, promoção da igualdade racial, direitos das mulheres, meio ambiente e ecologia.

Conselho Diretor (2003-2006)

DIRETORIA EXECUTIVA

Diretor Geral

Jorge Eduardo Saavedra Durão

Diretor de Relações Internacionais

Sérgio Haddad

Diretora de Desenvolvimento Institucional

Taciana Maria de Vasconcelos Gouveia

Diretor de Relações Institucionais

José Antônio Moroni

DIRETORIAS REGIONAIS

Amazônia: AC, AM, AP, MA, PA, RO, RR, TO

Maura Rejane Lameira de Moraes

Associação Paraense de Apoio às Comunidades Carentes (Apacc)

Tv. 03 de maio, 1.529 – São Brás

66063-390 – Belém – PA

Telefax: (91) 3229-2210 / 3229-3000

E-mail: abong@interconect.com.br

Centro-Oeste: DF, GO, MS, MT

Mônica Nogueira

Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN)

SCLN CN, 202, Bloco B, Salas 101 a 106

70832-525 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3327-8085 – Fax: (61) 3328-5933

E-mail: monica@ispn.org.br

Nordeste 1: AL, PB, PE

Mônica Oliveira

Centro Nordestino de Animação Popular (Cenap)

R. Guimarães Peixoto, 309

52051-200 – Recife – PE

Telefax: (81) 3442-9769

E-mail: abong@cenap.org.br

Nordeste 2: BA, SE

Damien Hazard

Vida Brasil/BA

R. da Mouraria, 74

40040-090 – Salvador – BA

Tels.: (71) 3322-3875 / 3321-4382

E-mail: abongne2@uol.com.br

Nordeste 3: CE, PI, RN

Oscar Arruda d'Alva

Instituto Sertão pelo Desenvolvimento Humano e Meio Ambiente

R. Castro e Silva, 121, sala 602 – Centro

60030-010 – Fortaleza – CE

Tel.: (85) 3253-2422

E-mail: abong.ne3@terra.com.br

São Paulo: SP

Antonio Eleilson Leite

Ação Educativa

R. General Jardim, 660

01223-010 – São Paulo – SP

Telefax: (11) 3151-2333, ramal 149

E-mail: abongsp@uol.com.br

Sudeste: ES, MG, RJ

Tatiana Dahmer Pereira / Fase Nacional

Ricardo Ferreira de Mello / Cedac/RJ

R. Benjamin Constant, 108 – Glória

20241-150 – Rio de Janeiro – RJ

Telefax: (21) 2509-0263

E-mail: abongsudeste@cedacnet.org.br

Sul: PR, RS, SC

Francisco de Assis da Silva

Centro Ecumênico de Evangelização, Capacitação e Assessoria (Ceca/RS)

R. Paraná, 818 – Caixa Postal 1.075

93121-970 – São Leopoldo – RS

Tel.: (51) 3568-2548 – Fax: (51) 3568-3565

E-mail: abongsul@terra.com.br

Abong Nacional

R. General Jardim, 660 – 7º andar

01223-010 – São Paulo – SP

Telefax: (11) 3237-2122

E-mail: abong@uol.com.br – Site: www.abong.org.br

Escritório Brasília

SCS – Qd. 08, Bloco B-50, Sala 417

Edifício Venâncio 2000

70333-970 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3226-9126

E-mail: abongbrasil@uol.com.br

EQUIPE ABONG

Assistente de Diretoria

Marcos José Pereira da Silva

Administrativo

Denize Cardoso Pereira

Tereza Heloína

Kelly Cristina Vieira dos Santos

Wanderley A. T. Figliolo

Comunicação

Denise Gomide

Neusa Dias

Cirto Lino dos Santos

Desenvolvimento Institucional

Helda Oliveira Abumanssur

Marcela Oliveira Scotti de Moraes

Jéromê Perret

Coordenador Escritório Brasília

Alexandre Ciconello

Coordenadora do programa de convênio ABONG-Coordination SUD

Maureen Santos

Participaram desta publicação:

Organização e coordenação editorial: Alexandre Ciconello, José Antônio Moroni,

José Fernando da Silva e Rosângela Paz

Editor responsável: Alexandre Ciconello

Revisão final: Isabel Moraes

Diagramação: Raquel M. Peres Venturini

Impressão: Maxprint Editora e Gráfica Ltda.

Sumário

Apresentação	05
Para onde vai nosso dinheiro?	07
<i>Eliana Magalhães Graça</i>	
A execução orçamentária da política de assistência social e dos programas para crianças e adolescentes	12
<i>Ivanete Boschetti, Sandra Oliveira Teixeira e Adriane Tomazelli Dias</i>	
Participação social no governo Lula. Avançamos?	31
<i>José Antônio Moroni e Alexandre Ciconello</i>	
Articulação entre os conselhos de políticas públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil	55
<i>Raquel Raichelis</i>	
Contribuição ao debate sobre entidades de assistência social: o campo associativo assistencial e as entidades de defesa de direitos	60
<i>Ana Maria Quiroga</i>	
Perspectivas territoriais e regionais para as políticas públicas brasileiras	68
<i>Dirce Koga e Kazuo Nakano</i>	
Reflexão e espanto: a questão racial nas políticas de assistência social da criança e do adolescente	75
<i>Marcelo Paixão e Luiz Marcelo Carvano</i>	
Código de ética: reafirmar a função pública de conselheiros e conselheiras	92
<i>Rosângela Dias O. da Paz</i>	

Apresentação

A realização, em dezembro de 2005, da 5ª Conferência Nacional de Assistência Social e da 6ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, por si só, é mais um momento positivo na consolidação destas duas políticas públicas de Estado e do sistema de participação popular, que compreende não só o processo das conferências, mas também a existência de conselhos de políticas públicas nos municípios, nos estados e nacionalmente.

A Abong, desde sua fundação em 1991, sempre trabalhou para efetivar os direitos e diretrizes garantidos pela Constituição Federal de 1988. É dever do Estado assegurar, com prioridade absoluta, os direitos das crianças e dos adolescentes; assim como é seu dever garantir uma política de assistência social universal que efetive os direitos sociais previstos na Constituição. Ao longo de suas trajetórias, a Abong e suas associadas participaram ativamente da construção do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), do processo de construção e fortalecimento dos conselhos de políticas públicas e de todos os momentos importantes no avanço dessas políticas.

Temos participado ativamente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), muitas vezes compondo os referidos conselhos como representação da sociedade civil. Paralelamente, buscamos construir coletivamente estratégias para o avanço das políticas da assistência social e da criança e do adolescente nos espaços privilegiados da sociedade civil, que são o Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (FNDCA) e o Fórum Nacional da Assistência Social (FNAS). A Abong ocupa atualmente a presidência do Conanda e está na coordenação do FNAS.

Nos últimos dois anos, temos observado avanços importantes, em especial na assistência social, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, cujo elemento central é a implantação do Sistema Único da Assistência Social (Suas), como modelo de gestão que possa efetivar os princípios e diretrizes da política de assistência definida na Lei Orgânica da Assistência Social.

Contudo, embora estejamos avançando na concepção e na gestão da política de assistência social e da criança e do adolescente, não há previsão de aumento do financiamento público para as duas políticas. Acreditamos que a atual política econômica – recessiva, concentradora de renda –, que draga os recursos das políticas públicas para produzir superávits primários e pagar os juros astronômicos das dívidas interna e externa, é incompatível com a implementação do Suas e com a efetivação dos direitos previstos no ECA.

Os textos que compõem a presente publicação abordam diversos temas: financiamento e execução orçamentária das duas políticas; participação social; regulamentação das entidades de assistência social; territorialidade; questão racial; e a importância de uma atuação ética e voltada para o interesse público por parte dos(as) conselheiros(as) dos conselhos de políticas públicas.

Produzir e socializar análises, informações e subsídios para o debate público em conferências e conselhos sempre foi uma das estratégias da Abong para contribuir para o avanço do controle social e da co-gestão das políticas públicas. Agradecemos imensamente aos autores e autoras dos artigos que compõem esta publicação, sem os(as) quais esta obra não seria possível.

Esperamos que os artigos organizados a seguir possam ser material útil para os(as) participantes das conferências, para as organizações, os movimentos e militantes que atuam no campo da assistência social e da criança e do adolescente.

Boa leitura!

Para onde vai nosso dinheiro?

Eliana Magalhães Graça¹

No terceiro ano do governo Lula, diante da falta de mudanças estruturais nos rumos da economia, confirma-se um cenário preocupante: a reprise do modelo econômico adotado no país desde 1995, o que impede a implementação da maior parte do programa de governo sob o qual o presidente Lula foi eleito.

A contenção sistemática dos gastos públicos continua em vigor, principalmente na área social, com maiores e melhores garantias para os titulares da dívida pública. Para o atendimento destes, não faltarão recursos públicos. As metas de inflação e de superávit primário e a elevada taxa de juros indicam o comprometimento da política econômica com a sustentação do ciclo de financeirização da riqueza no Brasil.

Essa política, além de reduzir a capacidade do Estado de investir, é instrumento de concentração de renda, pois quem detém a posse dos títulos públicos são os ricos. E é para eles que são transferidas cifras astronômicas, com o pagamento das mais altas taxas de juros do mundo. Conforme Márcio Pochmann², o maior protagonista do poder do capital financeiro no Brasil foi Fernando Henrique Cardoso, que transferiu anualmente R\$ 71,4 bilhões do orçamento público aos ricos. Em seguida, vem o governo Sarney, que transferiu R\$ 65,5 bilhões. O governo Lula fica em terceiro lugar, pois, até 2004, transferiu anualmente R\$ 60,8 bilhões àqueles que detêm a posse dos títulos da dívida pública.

O ano de 2004 comprova que o país não assistiria, ainda, à inversão das prioridades: resgatar a dívida social em vez de desviar mais de 70% dos recursos do orçamento para o pagamento da dívida pública (ver gráfico 2). De acordo com Pochmann³, com base nas estimativas dos autores do livro Atlas da Exclusão Social, "o Brasil registrou, em 2004, uma dívida social de R\$ 7,2 trilhões, ou seja, quase 10 vezes a atual dívida financeira pública".

Essa transferência de riqueza torna mais aguda a cruel distribuição de renda do país e contribui definitivamente para o aumento da dívida social, pois drena os recursos orçamentários que deveriam se dirigir exatamente para o combate às desigualdades e à pobreza.

O boletim Orçamento n° 3⁴ do Inesc, que trazia a execução orçamentária realizada pelo governo federal em 2003, registrava que os números alcançados levaram a um crescimento pífio dos principais indicadores macroeconômicos. A realidade de 2004 nos mostra uma inversão da trajetória destes indicadores, como o Produto Interno Bruto (PIB), o aumento da atividade industrial e a criação de empregos formais. Mas, em comparação com outros períodos históricos, o crescimento verificado em 2004 continua pouco significativo.

Esse crescimento, porém, não foi nem poderia ser suficiente para combater os graves problemas sociais que afligem a maioria dos homens e mulheres deste país. A reforma agrária não foi feita no ritmo necessário; as crianças e os adolescentes não foram atendidos nos seus mínimos direitos; os

¹ Eliana Magalhães Graça, socióloga, é assessora de política fiscal e orçamentária do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc).

² Cf. artigo de Pochmann - *Plutocracia do capital financeiro* - disponível em <http://agenciartamaior.uol.com.br/agencia.asp?coluna=boletim&id=1251>, (27/04/2005).

³ Idem - *A esquecida dívida social*, disponível em: http://agenciartamaior.uol.com.br//boletim/imp_boletim.asp?id=1204, (29/03/2005)

⁴ Cf. boletim Orçamento n° 3. *Primeiro ano do governo Lula: reprise ou ensaio geral*, fevereiro de 2004, disponível em: www.inesc.org.br

compromissos com a defesa dos direitos humanos estão muito aquém do que foi definido pelos fóruns nacionais e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Os problemas do meio ambiente estão ainda sem solução. Não basta crescer se não se investe o necessário para resgatar a dívida social vigente.

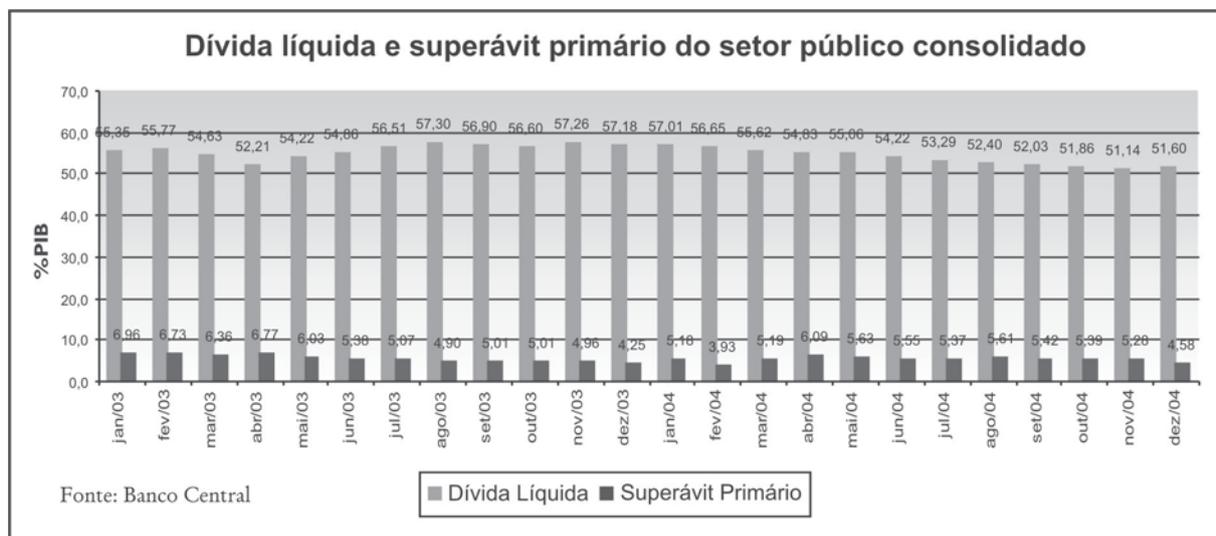
Antes de analisarmos mais detidamente a questão da execução orçamentária, é fundamental olharmos para a evolução dos parâmetros macroeconômicos vigentes em 2004.

A trajetória das taxas de juros do período foi ascendente, passando de 16,50%, em janeiro, a 17,75%, em dezembro. Com relação à inflação, verificou-se queda no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que se iniciou com 7,71% e apresentou, ao final do ano, o resultado de 7,60%.

O comportamento do resultado primário superou as expectativas. Programado na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) para alcançar, em 2004, o patamar de 4,25%, atingiu 5,1% consolidados para o governo federal, estados e municípios. No caso da União, foram "economizados" R\$ 61,13 bilhões, que deixaram de ser aplicados em programas fundamentais para enfrentar as desigualdades sociais. É importante refletir sobre o que foi gasto, mas também sobre o que não foi gasto, o que foi esterilizado em nome do pagamento da dívida ou somente para demonstrar confiabilidade aos credores.

Apesar de todo esse esforço para diminuir a relação dívida líquida/PIB, que passou de 57%, em 2003, para 51%, em 2004, houve um crescimento no estoque da dívida da ordem de R\$ 44 bilhões. A relação dívida líquida/PIB foi reduzida graças ao crescimento do PIB.

GRÁFICO 1



Conforme dados do IBGE, em 2003, o PIB teve uma variação anual real de 0,54% e, em 2004, de 5,18%. A taxa de ocupação saltou de 88,3% para 90,4%, significando aumento na geração de empregos formais. O rendimento médio nominal aumentou 5,34%, de janeiro a dezembro de 2004, passando de R\$ 850,00 para R\$ 895,40⁵.

A indústria também cresceu durante o ano, apresentando patamares recordes. O grau de utilização da capacidade instalada passou de 73% para 74% no último trimestre de 2004. No mesmo período, o indicador de situação financeira apresentou resultado acima da média, algo que não ocorria desde o último trimestre de 2001.

⁵ Fonte: IBGE – Pesquisa Mensal de Emprego (PME)

Embora os parâmetros macroeconômicos apresentassem variações positivas durante o ano de 2004, o que tem permitido aos arautos do Planalto dizerem que o Brasil cresce apesar da alta taxa de juros e do superávit primário, não se pode concluir que o país se desenvolve e que combate a desigualdade e a exclusão social.

Um olhar mais atento sobre a aplicação dos recursos orçamentários durante o ano de 2004 e a análise de algumas políticas selecionadas lançam luzes sobre o tamanho do desafio que temos pela frente.

Para os movimentos sociais interessados em construir uma sociedade mais justa e igualitária, o acompanhamento da execução orçamentária é fundamental, pois poderá indicar o grau de comprometimento dos governantes com o pagamento da imensa dívida social, por meio do combate às desigualdades e à pobreza e da promoção do desenvolvimento sustentável. Isso porque entendemos que o orçamento público é peça fundamental na política econômica, permitindo ao Estado implementar políticas indutoras de desenvolvimento com equidade, especialmente se considerarmos que, em tempos de contenção de gastos sociais, é fundamental que sejam executados pelo menos os recursos que conseguiram escapar das "economias" para pagamento da dívida pública

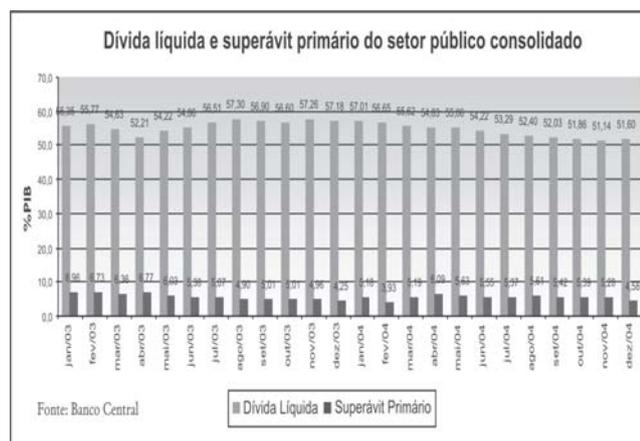
É lógico que não nos contentamos com isso. Temos que manter a disputa política por mais recursos para os programas da área social, além de exigir que pelo menos o que se planejou gastar na Lei Orçamentária seja cumprido.

Porém, a prática do contingenciamento preventivo, que em 2004 foi de R\$ 7,9 bilhões, levou à repetição da distorção verificada em 2003 na execução dos recursos. Em 2004, verifica-se alto nível de gastos no último mês do ano. De acordo com dados apresentados pela Câmara dos Deputados⁶ com base no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), entre 10 de dezembro de 2004 e 15 de janeiro de 2005, houve liquidação de mais de R\$ 90 bilhões, cerca de 10% do total liquidado durante o ano. Se tomarmos como exemplo a função Saneamento, vemos que, no mesmo período, os valores liquidados sobem de 4,38% do total autorizado para 39,58%. Além de ser uma baixíssima execução para um problema tão crucial para as populações das periferias dos grandes centros, é difícil imaginar como foi possível fazer uma aplicação adequada dos recursos no curto período de 35 dias.

A tabela 1 mostra como a execução orçamentária não segue fluxo contínuo, o que certamente facilitaria a gestão dos recursos, permitindo melhor desenvolvimento e eficácia de programas e ações. Até o fim do primeiro semestre de 2004, mais da metade dos 369 programas estava com sua execução abaixo de 15%. Já no gráfico 2, que mostra o orçamento fechado (com restos a pagar até 10/03/2005), temos a inversão do verificado no primeiro semestre. Nesse período, mais de 60% dos programas alcançaram execução superior a 70%.

Porém, se compararmos o que mostra a tabela 1 com a execução orçamentária até 10 de dezembro de 2004 e com o resultado fechado para o ano, teremos uma situação no mínimo esdrúxula. O número de programas com execução superior a 90% saltou de 12 para 116, ou seja, subiu de 3,3% para 31,4%. A liberação financeira obedece às necessidades do contingenciamento, da restrição de gastos, e não à lógica de gestão dos programas e das ações.

TABELA 1

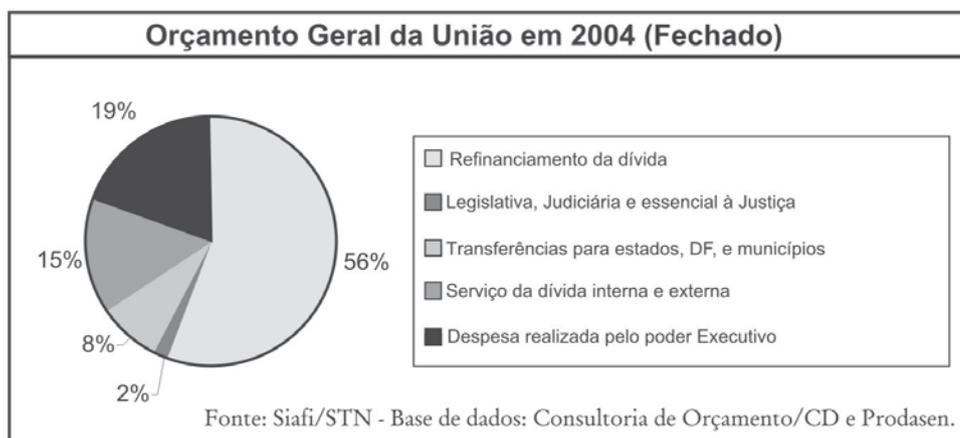


⁶ Base de dados disponível no site da Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen.

Como já dissemos, há enorme desproporção em relação aos recursos arrecadados dos cidadãos e cidadãs e o que realmente é destinado às políticas públicas e aos gastos com a dívida pública. Ou seja, o montante de recursos que volta como serviços públicos prestados pelo governo federal é desproporcional ao que é consumido com a rolagem, a amortização e o pagamento de juros das dívidas interna e externa.

Em 2004, de uma liquidação total de quase R\$ 1 trilhão, foram gastos mais de 56% na rolagem da dívida pública, além de 15% no pagamento de juros e amortizações da mesma dívida. Os 29% restantes se dividiram em transferências obrigatórias para estados e municípios e para os outros poderes – Legislativo e Judiciário –, ficando 19% para que o governo federal executasse os programas e as ações constantes do Plano Plurianual (PPA 2004/2007).

GRÁFICO 2



Esses dados reforçam o que já foi dito, ou seja, que é fundamental exigir a inversão de prioridades. A sociedade não pode continuar assistindo calada ao desvio de mais de 70% dos recursos totais do orçamento para a dívida pública. Enquanto a opção política for priorizar os compromissos com os credores, ficará difícil ou até mesmo impossível resgatar a imensa dívida social existente.

A situação torna-se mais clara ainda se olharmos para as políticas executadas durante o período. Fica evidente a necessidade de uma mudança nos princípios da política econômica adotada. Faltam recursos para cumprir metas estabelecidas, apesar de, na maioria das vezes, haver execução razoável dos montantes autorizados no orçamento de 2004. Do total de recursos autorizados na Lei Orçamentária de 2004, 60% foram executados, ficando abaixo da execução de 2003, que superou 80%. Na tabela 2, pode-se ver como a execução orçamentária de algumas políticas reflete a situação vista nos grandes números do orçamento de 2004.

TABELA 2

Despesa do governo federal por função - exercícios 2004 e 2003 (em R\$)						
Despesas por Função	2004			2003*		
	Autorizado	Liquidado	% Exec.	Autorizado	Liquidado	% Exec.
Segurança Pública	3.213.148.017	2.767.855.746	86,14%	3.012.524.406	2.563.812.331	85,11%
Assistência Social	14.337.482.572	13.863.295.002	96,69%	9.850.088.876	8.971.663.314	91,08%
Saúde	34.414.624.640	32.972.885.890	95,81%	29.874.801.390	28.964.638.878	96,95%
Educação	15.514.271.978	14.532.927.063	93,67%	15.926.003.064	15.162.770.030	95,21%
Cultura	434.044.436	323.920.554	74,63%	376.699.835	246.605.664	65,46%
Urbanismo	1.668.810.966	1.192.707.919	71,47%	975.905.680	365.473.827	37,45%
Habituação	788.744.168	489.399.562	62,05%	394.891.344	130.321.632	33,00%
Saneamento	193.422.800	76.549.869	39,58%	240.093.764	62.555.395	26,05%
Gestão Ambiental	1.561.918.907	1.193.443.083	76,41%	2.568.720.768	1.010.279.986	39,33%
Organização Agrária	2.947.450.629	2.617.626.861	88,81%	1.715.948.095	1.523.836.200	88,80%
Legislativa	3.622.955.093	3.535.512.778	97,59%	3.384.590.967	3.277.907.181	96,85%
Judiciária	10.647.497.659	10.530.935.648	98,91%	9.183.688.220	8.911.385.937	97,03%
Essencial à Justiça	2.170.759.686	2.126.077.659	97,94%	1.495.334.549	1.445.531.602	96,67%
Administração	10.314.069.070	8.936.536.575	86,64%	8.801.865.208	7.848.281.045	89,17%
Defesa Nacional	13.891.305.504	13.573.309.564	97,71%	13.635.835.898	12.333.531.255	90,45%
Relações Exteriores	1.728.494.467	1.311.767.171	75,89%	1.295.712.887	1.240.879.602	95,77%
Previdência Social	166.403.725.233	165.509.439.470	99,46%	155.287.792.003	155.076.149.964	99,86%
Trabalho	11.297.047.508	10.706.740.025	94,77%	10.722.018.443	10.121.303.636	94,40%
Direitos da Cidadania	662.239.584	550.343.506	83,10%	644.439.784	420.469.549	65,25%
Ciência e Tecnologia	2.758.784.795	2.607.080.734	94,50%	2.274.350.815	2.124.704.878	93,42%
Agricultura	12.336.628.151	7.635.751.822	61,89%	9.985.614.621	6.934.953.099	69,45%
Indústria	3.813.352.457	1.548.519.107	40,61%	609.312.446	468.317.050	76,86%
Comércio e Serviços	2.963.314.434	2.084.429.012	70,34%	3.024.005.159	2.202.891.553	72,85%
Comunicações	673.488.697	496.444.548	73,71%	1.034.102.553	683.820.020	66,13%
Energia	757.136.366	396.051.933	52,31%	4.727.946.420	4.163.176.009	88,05%
Transporte	5.547.156.239	3.651.548.218	65,83%	6.122.818.863	3.249.208.734	53,07%
Desporto e Lazer	383.716.805	271.419.136	70,73%	383.100.138	170.398.451	44,48%
Encargos Especiais	1.163.493.254.426	602.675.249.877	51,80%	860.352.376.677	654.610.322.262	76,09%
TOTAL	1.488.538.845.247	908.177.768.334	61,01%	1.157.900.582.873	934.285.189.085	80,69%

Fonte: Siafi/STN - Base de dados: Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen. Elaboração: Inesc.

% Exec.: Representa a parcela percentual da despesa autorizada que foi gasta.

* Os valores foram deflacionados pelo índice de variação dos preços médios medido pelo IPCA/IBGE.

A execução orçamentária da política de assistência social e dos programas para crianças e adolescentes

*Ivanete Boschetti¹
Sandra Oliveira Teixeira²
Adriane Tomazelli Dias³*

A Constituição Federal de 1988, além de ampliar direitos, estabeleceu mecanismos orçamentários para assegurar a articulação entre planejamento e orçamento, por meio do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, bem como as fontes de financiamento e a extensão de fundos específicos para políticas sociais, tendo em vista a concepção de proteção social unificada à gestão democrática e transparente dos recursos. Apesar de ainda prevalecerem dificuldades em publicizar a execução do orçamento público, tal processo permite acompanhar os recursos aprovados e efetivamente executados por políticas e programas sociais federais, o que vem possibilitando o exercício do controle social sobre o Estado de modo mais sistemático e regular.

Ainda que a análise da implementação de uma política social não possa se dar apenas pela via da execução orçamentária, sabemos que esta é condição para que aquela se efetive e garanta o acesso do cidadão aos bens e serviços públicos. Sem recursos não há política social. Pode até haver propostas e intenções que independam da existência de financiamento, mas a materialidade dos programas, projetos e serviços requer a aplicação de recursos constantes e regulares. Assim, o monitoramento dos gastos com políticas e programas sociais é um importante (mas não único) mecanismo de exercício de controle social.

Nessa perspectiva, este texto busca demonstrar a magnitude dos investimentos financeiros realizados pelo governo federal na política de assistência social e em programas voltados para crianças e adolescentes em diversos ministérios nos últimos anos.

Foi necessário delimitar alguns recortes metodológicos, em virtude da dimensão informacional que envolve o orçamento da assistência social e da criança e do adolescente desde a promulgação da Constituição de 1988. Tal demarcação refere-se à seleção dos programas que foram objeto de estudo e ao período histórico. O primeiro enfoque analítico abrange fontes de financiamento, programas e ações dos fundos nacionais de assistência social e da criança e do adolescente entre os anos de 1997 a 2005, pois constituem produtos de receitas vinculadas a determinados objetivos e ações especificados em lei.

O segundo enfoque lança um olhar mais totalizante sobre o orçamento geral da União, ao considerar em diversas unidades orçamentárias a existência de ações específicas para crianças e adolescentes ou que, majoritariamente, tenham como público-alvo este segmento populacional, caso do Bolsa-Família e dos programas de educação direcionados para os ensinos básico, fundamental e médio, comumente considerados "Orçamento Criança". Essa análise abrange o período que se estende

¹ **Ivanete Boschetti**, assistente social e doutora em sociologia pela EHESS/Paris, é professora e coordenadora do Programa de Pós-Graduação (mestrado e doutorado) em Política Social da Universidade de Brasília; e coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho (Gesst/SER/UnB).

² **Sandra Oliveira Teixeira**, assistente social, é mestre em Política Social pela Universidade de Brasília e integrante do Gesst/SER/UnB.

³ **Adriane Tomazelli Dias**, assistente social, é mestranda em Política Social na Universidade de Brasília e integrante do Gesst/SER/UnB.

de 2000 a 2005, marcado pela implementação de dois planos plurianuais concebidos por governos diferentes – PPA 2000-2003 e PPA 2004-2007, abrangendo três anos (2000 a 2002) sob o governo Fernando Henrique e dois anos e meio (2003-2005) sob gestão do presidente Lula. Além disso, foram acrescentados dados relativos ao orçamento da seguridade social e às despesas geradas com superávit primário e dívida pública para comparar o montante do orçamento e do recurso executado da política de assistência social e da área da criança e do adolescente. Ressalta-se que todos os dados foram extraídos do Banco de Dados sobre Execução Orçamentária – elaborado pela Câmara dos Deputados e pelo Prodasen com base no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) – e são apresentados neste trabalho em valores nominais.

Elaborado como subsídio ao debate para as conferências de assistência social e da criança e do adolescente que ocorrem em todo o Brasil neste ano em que são comemorados 15 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e 12 anos da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), este artigo movimenta-se no duplo desafio de analisar, do ponto de vista do orçamento, uma política social (assistência social) em sua competência de garantir bens e serviços a todos os segmentos, assim como analisar as ações de diversas políticas sociais voltadas para um segmento específico (criança e adolescente), que integram o chamado "Orçamento Criança". O desafio é hercúleo, mas o espaço é restrito. Assim, a análise atem-se a alguns eixos centrais de exposição.

Significado do orçamento da assistência social e de programas para crianças e adolescentes no âmbito da seguridade social

Nem todos os programas voltados para crianças e adolescentes são financiados com recursos do orçamento da seguridade social (OSS) e não é possível, no âmbito deste estudo, especificar cada uma de suas fontes. Mas, para compreender o significado dos recursos investidos nesse segmento, a tabela a seguir mostra os montantes correntes executados pela seguridade social brasileira nos últimos anos e indica o percentual dos gastos do "Orçamento Criança", do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA), quando comparados ao orçamento da seguridade social, o que permite dimensionar seu significado.

Ano	Seguridade social	% FNAS	% FNCA	% Orçamento da criança e do adolescente*
2000	130.885.365.080	2,064	0,001	1,513
2001	151.445.666.178	2,199	0,001	2,693
2002	175.471.998.237	2,552	0,002	2,912
2003	197.948.411.715	2,699	0,005	2,521
2004	227.145.544.225	3,754	0,005	4,077
2005**	118.905.168.345	3,257	0,001	3,564

Fonte: Banco de Dados da Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen. Elaboração: Gesst/UnB. Valores nominais.

* Inclui os programas para crianças e adolescentes financiados pelo FNAS e FNCA.

** acumulado até 24/06/2005.

Observa-se ao longo dos anos leve crescimento do percentual representativo do FNAS no orçamento da seguridade social, passando de 2,064%, em 2000, para 3,754%, em 2004, e alcançando, em junho de 2005, o patamar de 3,257%, montante distante da deliberação da 4ª Conferência Nacional de Assistência Social, que reivindicou 10% desse orçamento para compor o referido fundo.

Quando se compara o FNCA ao orçamento da seguridade social constata-se reduzida representatividade dos recursos executados no âmbito do fundo instituído pelo ECA, que passou de 0,001%, em 2000 para 0,005%, em 2004. Por fim, a relação entre o orçamento para criança e adolescente e o OSS mostra-se um pouco melhor, à medida que o índice de 1,513%, em 2000, elevou-se para 2,912%, em 2002, e atingiu 4,077%, em 2004, embora em 2003 tal percentual tenha registrado queda.

Verificam-se pequenos acréscimos na participação dos recursos da política de assistência social e dos programas para crianças e adolescentes no OSS, o que é corroborado pela não-materialização da gestão unificada do OSS e, sobretudo, pela priorização da política econômica fortemente pautada no ajuste fiscal. Como exemplo pode ser citado o fato de que a atual equipe governamental optou pela continuidade da Desvinculação de Recursos da União (DRU) – mecanismo utilizado para redirecionar cerca de 20% dos recursos das contribuições sociais e da arrecadação de impostos da União – e que, em 2005, será remanejado um montante superior a R\$ 31 bilhões, conforme anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei 10.934/2004), para cobrir despesas sob responsabilidade do orçamento fiscal e dos serviços da dívida pública. Cabe destacar que o orçamento do FNAS equivale a 31,39% desse montante desvinculado; que o do FNCA representa 0,13% e que o valor orçado para programas direcionados a crianças e adolescentes corresponde a 40,53%, ou seja, o montante subtraído via DRU corresponde a um importante percentual dos recursos previstos para essas políticas sociais.

Esse mecanismo da DRU contribuirá para que em 2005 o superávit primário alcance aproximadamente R\$ 82 bilhões, conforme projeções do Fórum Brasil Orçamento, a serem gastos com o pagamento de juros da dívida pública, embora o valor de tal dívida não pare de crescer em virtude das altas taxas de juros e do valor do dólar. Mesmo que seja verificada a queda na cotação do dólar nos últimos meses, anteriormente os juros incidiram sobre um montante de recursos em que o dólar estava mais valorizado.

A política de assistência social e o FNAS e o FNCA

Foi necessária a instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, e da Lei Orgânica de Assistência Social, em 1993, para que a União criasse fundos de financiamento específicos para programas de proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente e para a Política Nacional de Assistência Social. Esta se destina a assegurar benefícios, serviços, programas e projetos “a quem dela necessitar”, nos termos da Loas. Isso significa que o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), instituído somente em 1996, possui a característica de financiar tanto programas assistenciais específicos para crianças e adolescentes, como ações e serviços socioassistenciais para outros segmentos populacionais, em articulação com os Planos e Conselhos de Assistência Social. A Política Nacional de Assistência Social, aprovada em setembro de 2004, institui o Sistema Único de Assistência Social (Suas) – em fase de implantação –, que prevê maior articulação e unicidade entre as políticas sociais. O Suas, certamente, provocará mudanças na relação institucional da assistência social com os demais programas para crianças e adolescentes, que devem ser objeto de análise aprofundada.

O Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA), instituído com o ECA, como o próprio nome indica, destina-se a financiar programas e ações voltados exclusivamente a crianças e adolescentes, embora se restrinja a dois programas e a algumas ações, como será observado adiante.

Uma comparação dos montantes de recursos autorizados e executados por esses dois fundos, a partir de 1997, revela os baixos índices de execução do FNCA.

Tabela 2
Recursos autorizados e executados pelo FNCA e pelo FNCA - 1997-2005 (em R\$)

Anos	FNCA			FNAS		
	Autorizado	Executado	%	Autorizado	Executado	%
1997	3.977.100	00	00	1.307.739.115	1.240.738.984	94,88
1998	6.850.333	2.925.510	42,71	1.723.955.940	1.642.284.097	95,26
1999	17.500.000	3.714.149	21,22	2.120.457.450	2.039.827.718	96,20
2000	6.300.000	1.962.529	31,15	2.940.812.708	2.701.917.913	91,88
2001	6.181.000	1.710.716	27,68	3.694.073.418	3.330.121.200	90,15
2002	5.114.957	4.073.063	79,63	4.839.898.658	4.477.962.261	92,52
2003	23.845.841	10.598.660	44,45	5.726.211.331	5.343.231.662	93,31
2004	52.495.110	11.275.051	21,48	9.155.083.008	8.526.104.625	93,13
2005*	41.600.000	674.312	1,62	9.818.896.795	3.872.220.353	39,44

Fonte: Banco de Dados da Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen. Elaboração: Gesst/UnB.

Valores nominais.

* Acumulado até 24/06/2005.

Uma primeira tendência demonstrada pelos dados é o aumento nominal dos recursos autorizados em ambos os fundos. No caso do FNCA os recursos autorizados cresceram 120,14% em 2004 em relação a 2003, já indicando um movimento de maior valorização deste fundo pelo PPA 2004-2007. Todavia, houve um decréscimo da ordem de 20,75% nos recursos autorizados para 2005, ainda que permaneçam superiores aos recursos autorizados para 2003, último ano do PPA elaborado durante o governo FHC.

Esse aumento, contudo, perde muito de seu sentido quando se observa a reduzida execução dos recursos autorizados para o FNCA, a segunda e evidente tendência revelada pelos dados. No período analisado, este fundo só aplicou mais de 50% de seus recursos em 2002. A execução em 2004 foi de apenas 21,48% e, durante os seis primeiros meses de 2005, foi executado apenas 1,62% do orçamento autorizado, ou seja, praticamente nada. O montante executado em 2004 cresceu somente 6,38% em relação a 2003. Tais dados revelam que, apesar do aumento dos recursos aprovados, os mesmos não se têm traduzido em ampliação das ações, visto que sua execução é ínfima. Embora no estudo não tenha sido possível identificar o destino dos recursos autorizados e não executados, muitos analistas afirmam que tais recursos são utilizados para gerar o superávit primário, o que merece uma análise cuidadosa. O fato é que a reduzida aplicação dos recursos coloca em risco a ampliação e mesmo a continuidade das ações financiadas pelo FNCA, que acabam permanecendo como mera intenção de política social e não têm sua materialização financeira assegurada.

No caso do FNAS, o percentual de execução é bastante elevado se comparado ao FNCA, superando 90% do autorizado em todos os anos, embora nunca tenha chegado a 100%. No primeiro ano do governo Lula, em 2003, foram executados 93,31%, e até 24 de junho de 2005 não foram executados nem 40% dos recursos autorizados, o que pode ser considerado um baixo índice para o período.

No âmbito da política de assistência social financiada pelo FNAS também se verifica o crescimento dos valores nominais em relação ao ano anterior⁴. Em 2004 (já no PPA do governo Lula), houve aumento de 59,88% dos recursos autorizados em relação a 2003. Este aumento se deve, sobretudo, à incorporação da Renda Mensal Vitalícia (RMV) pelo FNAS a partir desse ano, conforme será demonstrado adiante. Sem o montante destinado à RMV os recursos autorizados para 2004 tiveram aumento de 27,63% em relação a 2003. O recurso aprovado para 2005 significou aumento de apenas 7,25% em relação a 2004, bastante inferior ao crescimento verificado em anos anteriores – 27,5%, em 2001; 32,8%, em 2002; e 26,7%, em 2003⁵.

⁴ Não foi possível deflacionar os valores, o que permitiria verificar com exatidão o crescimento real, descontado a inflação. Mas, com relação aos anos mais recentes (2003 a 2005), ainda é possível arriscar esta análise, sem grandes desvios.

⁵ Cf. Ivanete Boschetti: *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília: Gesst/UnB, 2003.

O que se constata é que o FNAS possui capacidade de execução dos recursos muito maior do que o FNCA, o que se explica pela existência de fontes constantes e regulares e pelo financiamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da RMV, tidos como direitos constitucionais de transferências mensais automáticas, que executam quase 100% dos recursos e elevam os índices totais de execução, como será demonstrado na análise detalhada do FNAS. O FNCA parece estar servindo para arrecadar recursos, mas sua destinação não está compromissada exclusivamente com os programas para crianças e adolescentes, aos quais deveria financiar. Resta investigar de forma mais minuciosa para onde estão sendo destinados os recursos autorizados e não executados do FNCA. As análises seguintes abordam de modo mais detalhado as tendências específicas de cada um dos fundos.

Execução de recursos por programas e ações do FNAS

A descontinuidade e as alterações nas nomenclaturas de programas e ações, provocadas pela mudança na classificação orçamentária a partir de 2000 e pelo PPA 2004-2007, dificultam uma análise histórica da evolução orçamentária. Ainda assim, com base na tabela apresentada no anexo 1, busca-se avaliar os programas e ações mais permanentes, indicando o montante executado e o correspondente percentual em relação ao recurso autorizado. As ações que sofreram interrupção e descontinuidade foram agrupadas em função da proximidade de objeto e funções.

Com o PPA 2004-2007, além da incorporação da Renda Mensal Vitalícia (RMV), foram produzidas outras alterações na estrutura programática do FNAS. O SAC passou a ser denominado Serviço de Proteção Socioassistencial (SPS) e expandiu os segmentos a serem atendidos, incluindo pessoa adulta e criança e adolescente vítima de exploração, abuso e violência sexual. Foram acrescentadas as ações de Promoção da Inclusão Produtiva, Atendimento a Comunidades Quilombolas e Bolsa de Estudo no Combate à Discriminação, que tiveram percentuais reduzidos de execução, conforme se verá adiante.

Quanto aos Serviços de Proteção Socioassistencial, globalmente, o que se verifica é uma tendência de manutenção de índices de execução acima de 70% dos recursos previstos, com exceção da ação Atendimento à Criança e ao Adolescente em Abrigo, que executou apenas 50,21% em 2000, 63,03% em 2001, 58,40% em 2002 e 64,02% em 2003. Outro fator verificado são a constância ou os aumentos muito reduzidos nos montantes executados, o que demonstra que os recursos para esses serviços tiveram pouco incremento, não se revelando como prioridade governamental ao longo dos últimos anos. A ação Atenção à Criança de 0 a 6 anos (Creche) teve seus recursos executados reduzidos no ano de 1998; em 2002, a execução foi inferior à de 2000. Em 2005, esta ação não teve recursos previstos, o que é um indicador de sua transferência para o âmbito do ministério da Educação. A ação Atendimento à Criança e ao Adolescente em Abrigo também sofreu redução de recursos em 2003 e 2004, mas em 2005 teve um acréscimo de recursos autorizados de R\$ 258.567.825, o que representa um aumento de mais de 2000% em relação ao recurso autorizado em 2004. Os recursos executados pelos Serviços de Proteção Socioassistencial em 2004 corresponderam a apenas 4,08% do total executado pelo FNAS.

Os benefícios, relativos à concessão de bolsas (BPC, RMV, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil [Peti], Agente Jovem e Bolsa-Escola), globalmente, registram aumento crescente de recursos e elevada execução. O BPC executou acima de 98% em todos os anos, à exceção de 2004, quando o índice foi de 94,66%. Em 2004, o BPC absorveu 67,41% dos recursos do FNAS e em 2005 (até junho) já registra 41,55% de execução, sendo o maior índice do FNAS neste ano.

A RMV, incluída no FNAS a partir de 2004, ficou com 21,44% dos recursos deste fundo e já executou 37,85% de seus recursos em 2005.

Os recursos destinados às bolsas do Peti só aparecem discriminados a partir de 2000. Até 1999, todas as atividades (bolsa, jornada ampliada, campanha, geração de ocupações), instituídas desde 1996, estavam incluídas na ação Apoio ao Combate ao Trabalho Infantil. As bolsas tiveram execução próxima de 80%, entre 2000 e 2003, e atingiram 91,71%, em 2004. Até junho de 2005, haviam executado apenas 36,36%. Os recursos destinados às bolsas do Peti corresponderam somente a 3,3% do FNAS em 2004.

As bolsas destinadas à ação Agente Jovem tiveram execução próxima de 80%, em 2002 e 2003, e de 69,88%, em 2001. Em 2004, os recursos destinados a bolsas foram alocados na ação Capacitação para Jovens/Agente Jovem, o que impossibilita a identificação da despesa específica com bolsas. Já em 2005, as ações foram desmembradas e o percentual de execução, até junho, era de 30,58%. O Bolsa-Escola foi financiado pelo FNAS apenas nos anos de 1999 e 2000, alcançando execução de 67,87% e 85,71%, respectivamente.

Em 2004, os recursos aplicados em benefícios absorveram 91,94% do FNAS – uma tendência em todos os anos –, com predominância do BPC e da RMV, que, juntos, consumiram 88,83% dos recursos executados. Assim, sobram poucos recursos para desenvolvimento dos demais programas e ações.

Os programas e projetos apresentam maior irregularidade nos índices de execução e descontinuidade. Nas ações que correspondem ao Peti, excluída a concessão de bolsa (jornada ampliada, geração de ocupação produtiva e campanha de erradicação do trabalho infantil), os percentuais de execução permaneceram em torno de 80% em todos os anos, à exceção da atividade Geração de Ocupação Produtiva, que ficou próxima de 45%. Em 2005, a ação Apoio ao Combate ao Trabalho Infantil executou 24,13% e o atendimento em Jornada Ampliada chegou a 36,94%. O recurso executado no conjunto destas ações em 2004 correspondeu a apenas 2,09% do FNAS.

A ação Capacitação para Jovens de 15 a 17 anos (Agente Jovem) registrou crescimento de recursos e execução acima de 80% em todos os anos (92,71% em 2004), atingindo o maior percentual de execução em 2005, com 74,42% de seus recursos já aplicados. Sua participação no FNAS, entretanto, é bastante reduzida, ficando apenas com 0,61% dos recursos em 2004. A ação Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes congrega duas ações: Campanha de Combate à Exploração Sexual e Atendimento à Criança e ao Adolescente Vítima de Violência Sexual. Esta última teve execução acima de 80% em todos os anos, à exceção de 2003, quando executou apenas 49,74% dos recursos autorizados. Exatamente nesse ano, ocorreu um crescimento dos recursos autorizados da ordem de 306,6% em relação a 2002, saltando de R\$ 5.100.000 para R\$ 20.737.000, mas a execução foi de apenas R\$ 10.314.747, ou seja, o aumento dos recursos autorizados não significou aumento de recurso executado na mesma proporção. Em 2004, a execução foi de R\$ 24.621.021, correspondendo a 85,04% do autorizado – um aumento de 138,69% em relação a 2003. Contudo, representou apenas 0,28% do FNAS. O orçamento do FNAS de 2005 não prevê recursos para esta ação.

A Construção de Centros Públicos de Atendimento destina-se a equipamentos para atendimento à pessoa portadora de deficiência (PPD), idosos, crianças e adolescentes, adultos em situação de vulnerabilidade, creches e Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Globalmente, esta ação apresenta três tendências: (1) reduzidos recursos, atingindo o valor máximo de R\$ 5.241.518, em 2004, o que é ínfimo diante do custo desse tipo de investimento; (2) inconstância, visto que só apresenta execução nos anos de 2000, 2001, 2002 e 2004 (em 2003, o recurso autorizado não foi executado, o mesmo ocorrendo em 2005); (3) reduzida execução dos valores autorizados, não superando o índice de 30% em nenhum ano e chegando a executar apenas 1,53% (PPD), 1,66% (idoso) e 4,0% (creche) em 2002. Os recursos do FNAS destinados à Construção de Centros Públicos, em 2004, correspondem a apenas 0,006% de seu orçamento. Nenhum recurso foi executado até junho de 2005.

No item Implantação de Núcleos de Apoio Familiar (NAF) e Centros da Juventude, incluiu-se, também, a Implantação de Portais do Alvorada, que só executou recursos em 2002. A Implantação de Centros da Juventude apresenta recursos ínfimos e baixa execução: R\$ 2.871.379 (28,01%), em 2000, R\$ 750.000 (7,95%), em 2001, e R\$ 1.285.674 (6,63%), em 2002. Em 2003 e 2004, o recurso autorizado não foi executado; em 2005, não há orçamento autorizado. O NAF, implantado a partir de 2001, apresenta evolução bastante irregular, com recurso executado de R\$ 3.193.056 (33,74%), em 2001; R\$ 42.554.667 (85,93%), em 2002; R\$ 7.038.823 (22,71%), em 2003; R\$ 49.390.509 (80,16%), em 2004; e nenhum recurso autorizado para 2005. Apesar do crescimento, sua participação no FNAS em 2004 foi de apenas 0,57%.

A ação Geração de Rendas e Ações Sociais e Comunitárias (ASC) apresenta contínuo e brusco decréscimo de recursos. O ano de maior execução foi 1998, com R\$ 71.779.511. A execução de R\$ 2.325.000, em 2004, correspondeu a apenas 3,23% do montante executado em 1998. Além da redução dos valores alocados, registrou-se baixo índice de execução, sobretudo a partir de 2000, quando foi inferior a 40% dos recursos autorizados, chegando a executar apenas 1,57% em 2003. A execução de 2004 (R\$ 2.325.000) correspondeu a 0,027% do FNAS.

Por fim, a ação Assistência Integral à Família e à Criança foi extinta na classificação orçamentária de 2000 e já vinha demonstrando redução de recursos entre 1997 e 1999.

Desde 2003, uma tendência positiva do FNAS tem sido a redução dos recursos executados com despesas operacionais dos benefícios (pagamento das bolsas), que envolvem remuneração dos agentes pagadores, serviços de concessão, manutenção e revisão e processamento de dados.

Sob o item "outras ações" incluem-se Capacitação de Liderança Comunitária, predominante de 2001 a 2003; além de Apoio Financeiro a Entidades que Prestam Assistência Social a Pessoa com Deficiência; Promoção da Inclusão Produtiva; Bolsa de Estudo no Combate à Discriminação; Atendimento às Comunidades Quilombolas; e Proteção Social ao Adulto em Situação de Vulnerabilidade – incorporadas após o PPA 2004-2007. Destas, somente a Promoção da Inclusão Produtiva tem recurso autorizado para 2005, mas ainda não havia executado nenhum percentual. Em 2004, a execução do recurso destinado ao conjunto destas ações foi de 22,42% do montante autorizado, correspondendo a apenas 0,07% do FNAS.

O que se constata é uma pulverização de ações financiadas pelo FNAS, mas com recursos fortemente concentrados em duas delas: o Benefício de Prestação Continuada e a Renda Mensal Vitalícia. A participação de programas voltados para crianças e adolescentes no FNAS, com base na classificação de 2000, é bastante insignificante, conforme mostra a tabela abaixo.

Ações	2000		2001		2002		2003		2004		2005*	
	Executado	%										
BPC	1.993.796	73,8	2.672.147	80,2	3.576.281	80,0	4.527.007	84,7	5.748.738	67,4	2.782.351	71,8
RMV									1.828.506	21,4	698.415	18,0
Crianças e Adolescentes	571.885	21,2	518.691	15,6	736.454	16,5	697.275	13,0	782.635	9,3	328.247	8,5
Outras	136.238	5,0	139.282	4,2	165.225	3,5	118.948	2,3	166.224	1,9	63.206	1,7
Total	2.701.919	100	3.330.120	100	4.477.960	100	5.343.230	100	8.526.103	100	3.872.219	100

Fonte: Banco de dados da Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen. Elaboração: Gesst/UnB.
Valores nominais.

* Acumulado até 24/06/2005.

Os dados revelam clara concentração dos recursos do FNAS no BPC até 2003, com progressiva redução da participação das outras ações. Em 2004, com a inclusão da RMV, sobram apenas 11,2% para as demais. Obviamente que recursos destinados à família também possuem efeito sobre crianças e adolescentes, mas o agrupamento de ações voltadas especificamente para estes segmentos indica a tendência de redução progressiva de seu significado no âmbito do FNAS, o que pode revelar a disposição de não focalizar ações em segmentos específicos. A hipótese mais plausível, contudo, é que os recursos do FNAS, ao não apresentarem aumentos reais significativos, tendem a ser destinados, prioritariamente, para pagar os benefícios constitucionais vinculados ao salário mínimo (BPC e RMV), cujo repasse mensal é obrigatório. Assim, as ações cuja aplicação de recursos é mais flexível parecem ser sacrificadas; e seus recursos são mantidos ou são reduzidos. A tabela mostra nitidamente que as ações destinadas especificamente para crianças e adolescentes tiveram os recursos reduzidos em 2003 e, nos outros anos, o crescimento foi pífio. O mesmo ocorreu com as demais ações.

Em relação à origem dos recursos, a tabela 4 revela as fontes destinadas ao FNAS.

Fonte	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	2005**
Recursos ordinários	37.630.000	38.399.294	32.810.461	190.537.407	142.582.278	2.030.756	65.857.769	
Alienação de bens	3.356.159	10.605.755	11.119.971	8.955.309	15.315.590	11.435.028	14.500.300	
Recursos não-financeiros					4.503			
CSLL	429.941.168	351.216.094	50.396.648	8.551.798	132.908.112		307.573.323	
Cofins	1.163.789.056	1.633.252.752	2.289.433.839	3.047.916.227	3.354.076.016	4.526.912.647	7.359.784.127	3.820.744.015
FEF	7.567.627	6.353.823						
Saldos Tesouro Nacional			318.157.054					
Concursos de prognósticos							281.000	
FCEP				74.160.459	833.075.762	802.853.231	496.500.025	51.476.338
Total	1.642.284.010	2.039.827.718	2.701.917.973	3.330.121.200	4.477.962.261	5.343.231.662	8.244.496.544	3.872.220.353

Fonte: Banco de dados da Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen. Elaboração: Gesst/UnB. Valores nominais.

* Em 2004, o valor executado nesta tabela é de R\$ 281.608.081, inferior ao valor executado que consta na tabela do anexo 1. Este montante corresponde à bolsa Peti, paga pelo FNAS, mas não financiada pelas fontes acima.

** Acumulado até 24/06/2005.

Ao examinar a participação de cada uma dessas fontes em valores absolutos e percentuais, constata-se elevada concentração na contribuição dos empregadores para a seguridade social (Cofins), responsável por mais de 70% dos recursos na maioria dos anos, tendo chegado a 91,53%, em 2001, e a 89,26% em 2004. Até junho de 2005, a Cofins foi responsável por 98,67% dos recursos executados, acompanhada de insignificante participação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), cuja participação no financiamento do FNAS cresceu, passando de 2,22% (2001) para 18,6% (2002), 15,02% (2003) e caindo para 4,02% (2004).

A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) teve participação razoável entre 1998 e 1999, foi reduzida em 2000 e 2001, não executou os recursos autorizados para 2003 e reapareceu em 2004, porém com participação de apenas 3,73% no financiamento do FNAS. Em 2005, não ocorreu autorização de recursos desta fonte.

Os dados mostram a baixa participação dos recursos ordinários, que, apesar do crescimento verificado em 2001 e 2002, quando atingiram 5,72% e 3,18%, respectivamente, logo decresceram, respondendo por apenas 0,8% em 2004. Em 2005, o recurso autorizado ainda não foi executado. Isto indica a opção de financiamento com base nas contribuições sociais diretamente arrecadadas e não no orçamento fiscal. Ocorreu abandono da fonte derivada da renda de loterias e concursos de prognósticos, cuja participação foi insignificante e restrita a 2004. Tradicionalmente (até 1996), esta fonte assegurava recursos para a assistência social. A inclusão de saldos de exercícios anteriores do Tesouro Nacional como fonte de receita representou 11,7% do orçamento em 2000. Sendo saldo de exercício anterior, não acresce recurso "novo" ao fundo. A participação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) em apenas dois anos foi insignificante, correspondendo a menos de 1% do total do financiamento.

O FNAS contou, ainda, com recursos de alienação de bens relativos à venda de patrimônio da extinta LBA – com montantes insignificantes em todos os anos – e com recursos não-financeiros diretamente arrecadados, que participaram com poucos valores apenas em 2002.

Tomando o ano de 2004 como exemplo, a ordem de participação no financiamento do FNAS, por volume de recursos é: primeiro Cofins, seguida por FCEP, CSLL, concursos e prognósticos, recursos ordinários e alienação de bens.

Em síntese, as tendências centrais do Fundo Nacional de Assistência Social nos últimos anos foram:

1. Crescimento ainda pífio dos recursos autorizados e executados, apesar de sua ampliação crescente em relação ao orçamento da seguridade social;

2. Insistente e elevada concentração dos recursos no Benefício de Prestação Continuada e na Renda Mensal Vitalícia, com redução de recursos, manutenção e/ou leve crescimento em outras ações;
3. Reduzida participação no financiamento de ações voltadas especificamente para crianças e adolescentes, revelando não ser esta a prioridade do FNAS;
4. Índices de execução muito baixos em diversas ações;
5. Concentração da origem dos recursos na Cofins; reduzida e inconstante participação das demais fontes de financiamento.

Execução de recursos por programas do FNCA

A análise mais detalhada da execução por programa e ação revela o desequilíbrio na execução financeira e a concentração de recursos em algumas ações, além de indicar que programas/ações vêm tendo prioridade do governo federal. A tabela 5 apresenta os montantes executados por programa e os percentuais correspondentes em relação aos recursos autorizados. O detalhamento por ação está no anexo 2.

Programas	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Promoção e Defesa dos Direitos da Cidadania		2.716 (47,66%)							
Coordenação da Política Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente		209 (18,18%)	3.714 (21,2%)						
Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei				1.762 (28,89%)	890 (22,93%)	2.788 (75,88%)	8.818 (48,92%)		
Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente				200 (100%)	820 (37,3%)	1.284 (95,87%)	1.779 (65,47%)	8.617 (26,52%)	674 (2,54%)
Segundo Tempo / Esporte Solidário								2.657 (13,29%)	
Total		2.925 (42,71%)	3.714 (21,22%)	1.962 (31,16%)	1.710 (27,68%)	4.073 (79,63%)	10.598 (44,46%)	11.275 (21,48%)	674 (1,62%)

Fonte: Banco de dados da Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen. Elaboração: Gesst/UnB.

Valores nominais.

* Acumulado até 24/06/2005.

Observa-se que apenas cinco programas foram financiados com recursos do FNCA no período analisado. Os dois primeiros programas integravam a classificação orçamentária predominante até 2000 e depois foram incorporados a outros programas. Os três últimos passaram a vigorar na nova classificação, hoje em vigência, mas apenas os dois últimos permaneceram no PPA 2004-2007. Em 1997, não houve execução, embora houvesse recurso autorizado para o programa Promoção e Defesa dos Direitos da Cidadania. Em 1998 e 1999, constata-se um índice muito baixo de execução nos dois programas então vigentes. A partir de 2000 é possível realizar uma análise longitudinal, considerando a permanência dos programas ao longo dos anos. Dos três programas vigentes após 2000, a maior parte das ações (12) concentra-se no programa Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, seguido por Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, que agrega 3 ações. O programa Segundo Tempo/Esporte Solidário inclui apenas uma ação.

O programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei integrava o PPA 2000-2003 e não consta do PPA 2004-2007. Duas de suas ações, destinadas à construção, reforma ou ampliação de unidades de atendimento para adolescentes em conflito com a lei ou de unidades de internação, não tiveram recursos executados em nenhum dos anos, apesar de orçamento de R\$ 300 mil em 2000. A ação Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei teve execução, embora bastante irregular, entre 2000 e 2003.

O programa Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, vigente desde 2000, teve oito ações incluídas a partir do PPA 2004-2007; quatro ações estiveram em vigência apenas

durante o PPA 2000-2003. Destas quatro, uma não teve recurso autorizado em nenhum ano: Manutenção de Unidades de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; duas tiveram recursos autorizados e executados em percentuais bastante irregulares, durante os anos de 2000 a 2003: a Campanha Educativa sobre o Sistema de Garantia de Direitos e a Capacitação de Adolescentes para Inserção no Mercado de Trabalho; uma aparece apenas em 2000, com 100% dos recursos executados – curiosamente, destinou-se à construção da BR-359/MS, trecho Coxim-Buritizinho. As oito ações incluídas a partir do PPA 2004-2007 têm como características a inconstância e a irregularidade. Duas tiveram recursos autorizados em 2005, mas ainda não executaram nada: Apoio à Implantação de Módulos do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (Sipia) e Apoio a Projetos de Prevenção da Violência na Escola, o que indica que não foram implementadas. Outra teve recurso autorizado apenas em 2005 e nos primeiros seis meses executou apenas 1,81% do autorizado: Apoio a Unidades de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Apenas duas tiveram recursos autorizados e executados em 2004 e 2005: Apoio a Serviços de Atendimento a Crianças e Adolescentes sob Medidas de Proteção (execução de 26,73%, em 2004; e de 4,43%, até junho de 2005) e Capacitação de Profissionais para Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (execução de 27,91%, em 2004; e de 1,93%, em 2005). Duas tiveram recursos autorizados nos dois anos, mas executaram recursos apenas em 2004, não tendo executado nenhum recurso até junho de 2005: Gestão e Administração do Programa (execução de 5,39% em 2004) e Publicidade de Utilidade Pública (execução de 29,5% em 2004). Finalmente, outra ação teve recurso autorizado e executado apenas em 2004: Construção, Reforma e Ampliação de Centros de Reabilitação do Menor Infrator⁶ (execução de 26,83%).

O terceiro programa – Segundo Tempo/Esporte Solidário – financia uma única ação: Apoio a Projetos Esportivos Sociais para a Infância e a Adolescência. Tal ação teve recursos autorizados nos anos de 2001 a 2003 sem registrar nenhum percentual de execução. Em 2004, executou 13,29% do autorizado e, em 2005, não teve nenhum recurso autorizado.

Do ponto de vista do financiamento, o FNCA conta com poucas fontes – e descontinuidade –, conforme revela a tabela 6:

Fonte	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Recursos ordinários	1.199.997	3.455.359	1.762.529	1.643.470	2.941.831	0	4.709.627	0
Recursos diretamente arrecadados	1.725.513	258.790	200.000	67.246	1.131.232			
Doações						10.598.660	6.565.424	674.312
Total	2.925.510	3.714.149	1.962.529	1.710.716	4.073.063	10.598.660	11.275.051	674.312

Fonte: Banco de Dados da Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen. Elaboração: Gesst/UnB.

Valores nominais.

* Acumulado até 24/06/2005.

Os recursos ordinários, de natureza fiscal e provenientes do Tesouro Nacional, foram responsáveis pelo maior percentual de recursos até 2002, sendo inexistentes em 2003 e 2005, quando os únicos recursos destinados ao FNCA resultaram de doações privadas ou institucionais privadas nacionais. Em 2004, os recursos ordinários corresponderam a 41,77% do orçamento, sendo o maior percentual (58,23%) proveniente de doações. Como todos sabemos, as doações são inconstantes e imprevisíveis,

⁶ A designação “menor infrator” consta na classificação orçamentário e no PPA, apesar das determinações do ECA.

o que pode ser um elemento de explicação para a baixa execução do FNCA. Embora possam contribuir no financiamento de políticas públicas, as doações devem ter sentido de complementaridade e não constituir a principal fonte de recurso, dada sua natureza eventual e incerta. A consolidação de políticas públicas requer definição e garantia sistemática de recursos permanentes, provenientes de impostos ou de contribuições sociais.

A baixa execução do FNCA em 2001, em parte, foi conseqüência da prorrogação do acordo firmado com o Fundo Monetário Internacional, assinado em 1998, que obrigou o governo federal a realizar ações para aumentar a credibilidade brasileira no cenário internacional, como cumprimento das metas trimestrais, "mudança" do regime fiscal, consolidado com a Lei de Responsabilidade Fiscal, e aprovação do fator previdenciário.

Em síntese, esse panorama revela as principais tendências dos programas financiados pelo FNCA:

1. Reduzida capacidade de execução do orçamento autorizado, só ultrapassando 35% em três anos: 1998 (42,71%), 2002 (79,63%) e 2003 (44,45%), o que coloca em xeque a capacidade de planejamento e realização das ações, além de revelar que recursos autorizados para o segmento criança e adolescente estão sendo utilizados para outros fins;
2. Descontinuidade orçamentária, o que impede a continuidade, regularidade e sistematicidade das ações, dificultando sua consolidação como política pública e provocando a realização tópica e pontual das ações;
3. Responsabilidade por 48,6% dos recursos alocados e executados no programa Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, em 2004; por 67,09% dos recursos autorizados para este programa para 2005; e por 100% dos recursos executados no programa Segundo Tempo em 2004, o que significa que a não-alocação de recursos no FNCA para este programa em 2005 inviabiliza sua realização;
4. Financiamento majoritariamente por fonte eventual e incerta, como doações, além de redução e inexistência de orçamento fiscal em alguns anos;
5. Correspondência insignificante dos recursos executados pelo FNCA em relação à execução do Orçamento Criança, conforme demonstra a tabela 7:

Tabela 7 Correspondência entre os recursos executados pelo Orçamento Criança e pelo FNCA – 1997- 2005 (em R\$)			
Ano	Orçamento Criança	FNCA	
		Executado	%
2000	1.979.872.752	1.962.529	0,10
2001	4.078.500.465	1.710.716	0,04
2002	5.109.837.798	4.073.063	0,08
2003	4.991.048.944	10.598.660	0,21
2004	9.260.448.641	11.275.051	0,12
2005*	4.237.486.458	674.312	0,02

Fonte: Banco de dados da Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen.
Elaboração: Gesst/UnB. Valores nominais. *Acumulado até 24/06/2005.

No período entre 2000 e 2004 a participação dos recursos do FNCA esteve longe de corresponder a 0,3% do Orçamento Criança e foi marcada por variações. Entre 2000 e 2002, embora tivesse aumentado o montante da execução dos recursos do Orçamento Criança e do FNCA, a correspondência entre ambos reduziu-se de 0,1% para 0,08%. Em 2003, tal relação foi elevada para 0,2%, sendo importante observar que dobrou a quantia de recursos do FNCA, enquanto o Orçamento Criança registrou pequena queda. Em 2004, a relação foi novamente reduzida, ficando em 0,12%.

Os recursos federais investidos em programas específicos para crianças e adolescentes são muito mais amplos do que aqueles financiados pelo FNCA e pelo FNAS, o que induz à necessidade de avaliar os demais programas que constituem o denominado Orçamento Criança.

A magnitude dos programas direcionados para crianças e adolescentes e sua interface com as políticas sociais

Na esteira do disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente, e como não poderia deixar de ser, todas as políticas sociais brasileiras dispõem, em sua composição, de programas voltados especificamente para crianças e adolescentes, além daqueles direcionados para outros segmentos ou, mais amplamente, voltados para toda a população. A tabela 8 revela o quantitativo dos programas e ações realizados, inseridos nos dois Planos Plurianuais (PPAs) que orientaram as políticas nos governos FHC (PPA 2000-2003) e Lula (PPA 2004-2007).

Ministérios	Governo FHC		Governo Lula	
	Programas	Ações	Programas	Ações
Justiça	06	37	01	01
Educação	07	69	12	67
Saúde	03	09	02	02
MAS/MDS	04	16	04	22
Esporte	04	12	02	08
Trabalho e Emprego	04	11	02	11
Turismo	*	-	01	01
Presidência da República	*	-	07	35
Total	28	154	31	147

* Durante o Governo FHC, as ações de Turismo faziam parte das do ministério do Esporte e as ações da presidência da República integravam as do ministério da Justiça.

A redução no quantitativo não significa, necessariamente, extinção de programas e/ou ações, mas pode resultar da reestruturação ministerial e/ou alteração de nomenclatura decorrente da mudança de governo⁷. A tabela 8 deixa transparecer a ampla incidência de programas para crianças e adolescentes em diversos ministérios, o que revela sua transversalidade e reforça a articulação entre os programas sociais voltados especificamente para tais segmentos. Após o ministério da Educação, que responde por 67 ações, fica clara a opção do atual governo em aglutinar os programas e ações no principal centro de tomada de decisões do poder Executivo – a presidência da República –, que concentra 7 programas e 35 ações. Em seguida vem o ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que se responsabiliza por 4 programas e 22 ações.

Outro indicador de interface e articulação é a participação de diferentes ministérios na execução de alguns programas – casos do Peti, do Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e do Programa de Proteção Social à Criança, ao Adolescente e à Juventude/Agente Jovem. Isso indica que, mesmo que haja um órgão responsável pela execução de tais programas, vários ministérios se envolvem seja em seu financiamento ou na complementaridade à execução de ações em seu âmbito e especificidade. Os programas para crianças e adolescentes possuem, assim, tanto um caráter específico como de interface com outros programas e ações.

⁷ A Nota Técnica nº 19 do Inesc, de novembro de 2004, analisa as transformações ocorridas nos principais programas para crianças e adolescentes no PPA 2004-2007.

O leque expressivo de ações e programas dificulta sua exposição detalhada no corpo do texto, mas a tabela 9 aponta os recursos executados e percentuais relativos ao recurso autorizado por programa, no período de 2000 a 2005, e o anexo 3 detalha os valores por programa. Esta tabela revela a concentração de recursos no âmbito da Educação entre os anos 2000 e 2003 e, posteriormente, no âmbito do ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O melhor desempenho na execução financeira, em 2004, ocorreu nas áreas de Assistência Social, Saúde e Turismo. Constatou-se reduzida execução financeira de todos os órgãos em 2001.

Ministério*	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	Valor	%										
Justiça	11.273.307	56,17	15.296.922	38,58	38.487.391	84,21	20.893.627	21,81			97.828	10,3
Educação	1.186.809.963	76,20	3.339.495.366	65,19	4.081.471.515	77,19	3.889.808.895	77,65	2.916.639.964	72,16	703.060.615	16,17
Saúde	165.778.362	96,27	176.478.020	60,88	202.740.650	76,09	345.595.520	84,03	818.795.975	92,89	497.968.360	44,61
MAS/MDS	579.096.805	81,14	518.691.204	79,70	738.209.279	78,91	698.337.476	81,16	5.430.707.959	96,56	3.014.859.096	45,83
Esporte	35.164.492	20,32	22.848.656	10,27	45.548.962	14,86	6.697.711	13,28	51.823.850	57,54	11.406.075	9,89
Trabalho e Emprego	1.749.823	36,08	5.690.297	70,91	3.514.001	41,01	27.712.131	19,45	160.745.313	20,39	8.962.112	6,36
Turismo									250.000	88,98	185.000	92,50
Presidência da República									78.578.811	40,07	947.372	0,25
Total	1.979.872.752	74,72	4.078.500.465	64,39	5.109.971.798	74,55	4.989.045.360	75,94	9.260.448.641	85,43	4.237.486.458	33,42

* Durante o governo FHC, Esporte e Turismo constituíam um único ministério, sendo desmembrados no governo Lula. Após 2003, a presidência da República passou a incorporar as ações do ministério da Justiça.

Em relação ao montante previsto em cada ministério, verifica-se que as políticas que mais executaram recursos dos programas/ações para crianças e adolescentes no período são as de assistência social, saúde e educação. A assistência social apresenta uma execução média de 83,54%, tendo já aplicado 45,83% do montante autorizado para 2005. A saúde aplicou, em média, 82,03% do montante autorizado, tendo executado 44,61% dos recursos autorizados para 2005. A educação executou, em média, 73,67% dos recursos, mas apresenta uma execução baixa até junho de 2005: apenas 16,17% do recurso autorizado.

Sob outro enfoque, com base na análise da tabela constante no anexo 3, procurou-se investigar no âmbito de cada ministério responsável pelas três políticas citadas acima em que programas concentram-se os recursos distribuídos e quais apresentam melhor execução.

Assim, na política de assistência social destacaram-se os programas Atenção à Criança – posteriormente denominado Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude – e Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Em 2002 e 2003, o Peti ficou com 60,95% e 58,17% e o programa Atenção à Criança, com 30,12% e 32,24%, respectivamente, do total do recurso executado pelo FNAS para o atendimento a crianças e adolescentes. Nos anos de 2004 e 2005, destacam-se os programas de transferência de renda, mais especificamente o Programa de Transferência com Condicionais – Bolsa-Família⁸, que teve

⁸ O Programa de Transferência Direta de Renda com Condicionais – Bolsa-Família – foi criado pela Lei 10.836/04, tendo por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução de quatro programas federais, a saber: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação. O Bolsa-Família passa a centralizar os recursos destinados aos demais programas, trabalhando contra a fragmentação da ação social e pela ampliação de sua dotação orçamentária.

maior investimento de recursos, acompanhado pelo Peti. Em 2004, do valor executado pelo MDS referente aos programas de atenção à criança e ao adolescente, 90,77% foi executado pelo Bolsa-Família; em 2005, o índice correspondeu a 89,11% dos recursos.

Na política de saúde, o programa Alimentação Saudável abarcou 92,11%, em 2002, e 92,05% dos recursos direcionados à criança e ao adolescente, em 2003. Ressalte-se que a ação do Bolsa-Alimentação equivalia a, praticamente, 100% dos recursos deste programa em 2003. Nos anos posteriores, destaca-se o Programa de Transferência com Condiionalidades – Bolsa-Família, com 98,09% dos recursos alocados, em 2004, e 47,59%, em 2005, lembrando que o mesmo é implementado pelo ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

No que tange à política de educação, destacou-se o programa Toda Criança na Escola, que nos anos de 2002 e 2003 executou 90,25% e 95,9%, respectivamente, do montante total desta política. Tal programa foi o que apresentou maior recurso nos anos anteriores. Já nos anos seguintes, o programa que obteve maior investimento e apresentou maior execução foi o Brasil Escolarizado, com 96,62%, em 2004, e 64,63%, em 2005.

Tendo em vista a impossibilidade de detalhar a análise sobre todo o orçamento para criança e adolescente, este trabalho privilegiou os programas que apresentam maior articulação institucional na sua implementação, caso do Peti e do Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

O montante de recursos destinado ao Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes no período de 2000 a 2003 abrangia poucas ações, a saber: Rede Nacional de Informações para Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, campanhas educativas contra o turismo sexual e contra a exploração sexual e atendimento assistencial às crianças e aos adolescentes vítimas de violência, exploração e abuso sexual. A execução financeira nesse período foi caracterizada por oscilações, visto que em 2000 correspondeu a 92,33%; reduziu-se para 80,36% em 2001; elevou-se para 90,81% em 2002; e decresceu de forma significativa para 50,04% em 2003, o que revela certo grau de descontinuidade no atendimento às crianças e aos adolescentes vitimizados.

Na concepção do PPA 2004-2007 foram inseridas as ações Apoio Educacional a Crianças e Adolescentes em Situação de Discriminação e Vulnerabilidade Social e Publicidade de Utilidade Pública, no ministério da Educação; Apoio a Comitês Estaduais de Combate à Exploração Sexual Infanto-Juvenil; Apoio à Capacitação dos Participantes do Sistema de Garantia de Direitos no Combate ao Abuso, Violência e Exploração Sexual Infanto-Juvenil; Apoio a Projetos de Prevenção e Enfrentamento ao Abuso, Tráfico e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; Gestão e Administração do Programa; e Publicidade de Utilidade Pública (na presidência da República). Entretanto, verifica-se que, em termos nominais, além da alocação de poucos recursos e da reduzida execução financeira dessas ações, o montante orçado para 2005 foi inferior ao total de 2004, destacando-se a não-execução das seguintes ações do PPA 2004-2007: Publicidade de Utilidade Pública, no ministério da Educação; Apoio a Comitês Estaduais de Combate à Exploração Sexual Infanto-Juvenil; e Apoio a Projetos de Prevenção e Enfrentamento ao Abuso, Tráfico e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Na contramão dessa tendência, verifica-se ampliação de recursos para a ação Proteção Social às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias, cujo orçamento foi elevado de R\$ 28,953 milhões, em 2004, para R\$ 35,414 milhões, em 2005, apesar da execução financeira não ter sido superior a 86%, em 2004, e a 25%, até junho de 2005.

As ações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil desenvolvidas entre 2000 e 2003 compreendiam concessão de bolsa; atendimento a crianças e adolescentes em jornada ampliada; geração de ocupações produtivas para suas famílias; serviços de processamento de dados; remuneração dos agentes pagadores do Peti; e campanha para sensibilização da sociedade quanto ao trabalho infantil – todas desenvolvidas sob a política de assistência social.

Já os estudos e pesquisas, a edição e a distribuição de publicações sobre a temática, o mapeamento dos focos de trabalho infantil e de fiscalização para erradicação do trabalho infantil são ações de responsabilidade do ministério do Trabalho e Emprego (MTE). A partir de 2004, foram englobadas as ações de Publicidade de Utilidade Pública e Apoio Técnico à Escola do Futuro Trabalhador, pelo MTE, e de Apoio aos Fóruns de Erradicação do Trabalho Infantil, pela presidência da República.

A execução financeira do então ministério da Assistência Social, nesse período, foi constante, com média de 79,72%. Já no ministério do Trabalho e Emprego a execução apresentou variação: em 2000, correspondeu a 94,63%; em 2001, a 41,07%; em 2002, registrou um leve aumento, alcançando 49,33%; em 2003, voltou a decrescer, caindo a 30,08%. Tais índices podem ser justificados pelo fato de que as ações referentes a estudos, campanhas, edição e distribuição de publicações não foram executadas em todos os anos.

Em 2004, houve um salto significativo na execução deste programa, chegando a 94,01%, com destaque para a ação de atendimento em jornada ampliada. A concessão de bolsa do Peti, embora não tenha sido discriminada no orçamento, foi executada pelo FNAS. Nesse ano, o Peti encontrava-se integrado ao Programa de Transferência com Condicionalidades – Bolsa-Família. Em 2005, o Peti executou 36,07% dos recursos orçados, em que a concessão da bolsa deste programa (que voltou a compor a proposta do PPA) representou 36,36% dos recursos executados e a ação socioeducativa, 36,94%.

O ministério do Trabalho e Emprego efetuou, em 2004, 69,57% dos recursos referentes ao Peti, apresentando um significativo aumento quando comparado aos anos anteriores. A ação de fiscalização para erradicação do trabalho infantil foi a que apresentou maior execução – 83,83%, seguida pela ação de apoio técnico à Escola do Futuro Trabalhador, com 71%, e publicidade de utilidade pública, com 49,8%. Por sua vez, em 2004, a presidência da República executou 61,9% de sua única ação, referente ao apoio aos Fóruns de Erradicação do Trabalho Infantil; e em 2005, embora presente recurso para a mesma ação, nada foi executado.

Tais análises mostram que, globalmente e nominalmente, os recursos autorizados vêm sendo ampliados, tanto para a política de assistência social quanto para os programas específicos para crianças e adolescentes. Porém, os reduzidos índices de execução em alguns programas indicam que recursos já autorizados não estão sendo aplicados ao que se destinam, o que coloca em risco a implementação e a continuidade dessas políticas sociais. E isso requer constante vigilância e controle social por parte da sociedade e dos conselhos de gestão.

Anexo I – Tabela 10											
Valores executados pelos programas e ações do FNAS – 1997-2005 (em R\$)											
PROGRAMAS	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	2005**		
Serviços de Proteção Socioassistencial	304.205.986	305.164.066	313.167.033	342.591.088	356.731.356	332.623.743	339.810.519	348.290.312	138.583.302		
Atenção à Pessoa Idosa	26.171.335	26.318.266	27.773.681	28.183.964	30.859.906	30.403.386	30.655.044	33.879.573	12.664.499		
Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência	58.750.819	60.636.641	65.343.808	63.570.007	70.765.806	69.209.766	72.085.092	71.182.572	29.274.720		
Atenção à Criança de 0 a 6 anos	219.283.832	218.209.159	220.049.544	239.016.068	242.503.727	220.998.892	225.129.782	234.344.579			
Atendimento à Criança e ao Adolescente em Abrigo				9.090.539	9.601.917	9.011.699	8.940.601	8.883.588	96.644.083		
Abrigo Cristo Redentor				2.730.510	3.000.000	3.000.000	3.000.000				
Benefícios	792.503.256	1.139.850.199	1.564.024.401	2.234.610.742	2.792.084.071	3.760.020.705	4.775.852.240	7.839.178.230	3.615.002.572		
Pagamento BPC	792.503.256	1.139.850.199	1.527.314.681	1.987.766.854	2.649.897.216	3.515.110.784	4.505.581.452	5.729.063.901	2.780.580.046		
Pagamento RMV								1.828.506.248	698.415.234		
Bolsa Peti				81.804.185	128.927.114	228.611.071	233.921.101	281.608.081	119.343.703		
Bolsa Agente Jovem					13.259.741	36.298.850	36.349.687		16.663.589		
Bolsa-Escola			36.709.720	165.039.703							
Programas e Projetos	144.029.742	197.269.832	143.256.774	118.395.651	154.846.285	278.654.893	201.765.477	312.466.497	116.862.890		
Peti – Jornada Ampliada	15.287.857	39.641.588	81.450.117	66.902.742	108.471.190	200.379.803	171.565.581	178.612.390	84.153.140		
Capacitação para jovens – Agente Jovem					6.948.115	11.498.969	11.053.979	52.276.059	11.442.750		
Combate ao Abuso e à Exploração de Crianças e Adolescentes					4.691.007	4.970.100	10.314.747	24.621.021			
Construção de Centros Públicos de Atendimento				4.182.832	5.015.000	1.618.496		5.241.518			
Implantação NAF e CJ				2.871.379	3.943.056	49.088.803	7.038.823	49.390.509			
Geração de Rendas e Ações Sociais e Comunitárias	45.814.470	71.779.511	19.603.398	39.747.691	24.714.524	11.098.722	1.792.347	2.325.000			
AS Família e à Criança e ao Adolescente	82.927.415	85.848.733	42.203.259								
Despesas Operacionais			19.379.510	6.029.330	22.250.132	83.250.341	21.425.924	19.674.526	1.771.589		
Outras				291.102	4.197.356	3.412.579	4.377.502	6.495.060			
Total	1.240.738.984	1.642.284.097	2.039.827.718	2.701.917.913	3.330.121.200	4.477.962.261	5.343.231.662	8.526.104.625	3.872.220.353		

Fonte: Banco de dados da Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen. Elaboração: Gesst/UnB.

Valores nominais.

* Dados da bolsa do Peti são provenientes do demonstrativo do FNAS.

** Acumulado até 24/06/2005.

Anexo 2 – Tabela 11
Valores executados dos programas/ações do FNCA e percentuais em relação ao autorizado – 1997-2005
(em mil R\$)

Programas /Ações	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Promoção e Defesa dos Direitos da Cidadania		2.716 (47,66%)							
Coordenação da Política Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente		209 (18,18%)	3.714 (21,2%)						
Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei				1.762 (28,89%)	890 (22,93%)	2.788 (75,88%)	8.818 (48,92%)		
Construção de Unidades de Atendimento para Adolescentes em Conflito com a Lei									
Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei				1.762 (30,39%)	890 (22,93%)	2.788 (75,88%)	8.818 (48,92%)		
Apoio à Construção, Reforma e Ampliação de Unidades de Internação Restritiva e Provisória									
Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente				200 (100%)	820 (37,3%)	1.284 (95,87%)	1.779 (65,47%)	8.617 (26,52%)	674 (2,54%)
Manutenção de Unidades de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente									
BR-359/MS - construção do trecho Coxim–Buritizinho				200 (100%)					
Campanha Educativa Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente					753 (35,54%)	1.244 (98,79%)	1.779 (65,47%)		
Capacitação de Adolescentes para Inserção no Mercado de Trabalho					67 (84,06%)	39 (50%)			
Apoio à Implantação de Módulos do Sistema de Informações para a Infância e a Adolescência (Sipia)									
Apoio a Unidades de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente									165 (1,81%)
Apoio a Serviços de Atendimento a Crianças e Adolescentes sob Medidas de Proteção								2.243 (26,73%)	449 (4,43%)
Apoio a Projetos de Prevenção da Violência nas Escolas									
Gestão e Administração do Programa								43 (5,39%)	
Publicidade de Utilidade Pública								468 (29,25%)	
Capacitação de Profissionais p/ Promoção e Defesa de Direitos da Criança e o do Adolescente								1.032 (27,91%)	58 (1,93%)
Construção e Reforma de Centros de Reabilitação de Menor Infrator								4.830 (26,83%)	
Esporte Solidário								2.657 (13,29%)	
Apoio a Projetos Esportivos Sociais para a Infância e a Adolescência								2.657 (13,29%)	
Total		2.925 (42,71%)	3.714 (21,22%)	1.962 (31,15%)	1.710 (27,68%)	4.073 (79,63%)	10.598 (44,45%)	11.275 (21,48%)	674 (1,62%)

Fonte: Banco de dados da Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen. Elaboração: Gesst/UnB.

Valores nominais.

* Acumulado até 24/06/2005.

Anexo 3 - Tabela 12 Demonstrativo da execução dos recursos dos programas por ministério – 2000-2005 (em mil R\$)													
Programa	2000		2001		2002		2003		2004		2005*		
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	
Ministério da Educação													
Aceleração da Aprendizagem/Toda Criança na Escola	508.043	74,13	2.767.805	62,66	3.683.510	81,93	3.730.397	79,73					
Escola de Qualidade para Todos	436.117	73,49	18.838	54,23	45.108	45,69	30.851	29,13					
Desenvolvimento do Ensino Médio	212.040	88,46	471.159	82,98	264.410	46,72	69.761	53,31					
Estatísticas e Avaliações Educacionais	12.692	63,91	64.606	80,43	67.871	95,06	50.825	69,66					
Gestão da Política de Educação	2.599	96,25	3.085	94,77	4.477	74,79	1.002	27,83	30.926	65,47	11.719	2,06	
Atenção à Criança	14.220	92,89	13.209	71,87	14.876	30,88	6.583	41,56					
Paz nas Escolas	1.100	91,68	793	56,71	1.220	87,11	389	29,99					
Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes									4.138	81,15	181	7,56	
Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas									0	0	0	0	
Direitos Humanos, Direitos de Todos									7	1,39	7	1,39	
Brasil Escolarizado									2.818.176	72,82	454.393	29,53	
Desenvolvimento da Educação Infantil									1.248	29,45	0	0	
Escola Básica Ideal									19.406	38,15			
Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino									5.323	58,32			
Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica									37.412	70,74	118.277	14,29	
Desenvolvimento do Ensino Fundamental									89.783	7,71			
Desenvolvimento do Ensino Médio									28.700	12,84			
Ministério da Justiça/Presidência da República													
Combate à Exploração Sexual de Criança e Adolescente	148	100,00	112	80,00	134	95,71	140	100,00	2.195	62,88	5	0,17	
Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei	6.316	46,71	7.059	25,32	22.523	89,54	12.992	25,95					
Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	3.893	73,31	5.140	62,24	10.670	70,85	6.637	23,50	17.731	13,29	914	2,31	
Esporte Solidário			0	0	0	0	0	0					
Paz nas Escolas	915	84,07	2.886.902	88,02	5.161	98,25	1.124	8,48					
Proteção da Adoção Internacional													

Participação social no governo Lula. Avançamos?

*José Antônio Moroni¹
Alexandre Ciconello²*

1. Introdução

A idéia de participação de homens e mulheres na esfera pública, debatendo e deliberando acerca de questões coletivas que dizem respeito às suas vidas, sempre foi um dos elementos essenciais da democracia e da política. Além dos princípios de igualdade e liberdade, a democracia pressupõe ação, participação, co-responsabilidade e interação entre diferentes.

Contudo, ao longo dos séculos, as diferenças entre as pessoas sempre foram a origem das desigualdades. As velhas estruturas de dominação e manutenção de privilégios de uma classe ou de um grupo de indivíduos sobre outros, seja por *status*, cor, local de nascimento, etnia ou sexo, sempre se perpetuaram, renovando-se com formas mais sutis e cada vez mais perversas de dominação.

A própria idéia de participação como elemento fundamental e constituinte do espaço público foi abandonada em razão de seu potencial destabilizador do sistema político. A democracia, em sua versão liberal e representativa, passa a ser entendida apenas como um método, ou seja, um procedimento de escolha dos representantes por meio de eleições. Dentro dessa concepção, os regimes políticos democráticos são aqueles que seguem os procedimentos eleitorais e garantem certas liberdades e igualdades formais, para que os "eleitores-clientes" possam escolher no mercado eleitoral a proposta mais adequada às suas preferências racionais.

Essa redução da democracia e da participação política a um procedimento formal atende aos interesses de certos grupos sociais. Os "donos do poder" devem suprimir a voz e a perspectiva dos(as) dominados(as), criando a ilusão de que todos(as) têm as mesmas oportunidades e de que as desigualdades entre as pessoas têm origem nas diferentes capacidades individuais. Os(as) mais bem-sucedidos(as) ou bem-aventurados(as) seriam os(as) mais capazes e talentosos(as).

Especialmente nos países da América Latina, essa concepção de democracia e participação política limitada, aliada a uma igualdade estabelecida apenas formalmente, esconde uma estrutura de dominação e opressão forjada historicamente e perpetrada pelo próprio Estado, que nunca foi democrático ou realmente público, mas extremamente patrimonialista e, no caso brasileiro, escravocrata e burocrático.

No Brasil, sempre ocorreram movimentos de resistência à dominação e à apropriação do espaço público e do Estado por interesses privados. Nos anos recentes, especialmente a partir do final da década de 1970 e início dos anos 1980, o movimento social³ retomou, com mais ênfase, a questão da democratização do Estado, debatendo a seguinte questão: que mecanismos são necessários para democratizar o Estado e torná-lo realmente público? Isso significava criar estratégias e propostas para além da garantia e efetivação de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, permitindo e assegurando a participação popular efetiva nas políticas públicas e em todas as decisões de interesse público.

¹ José Antônio Moroni, filósofo, é membro do colegiado de gestão do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e diretor de relações institucionais da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong).

² Alexandre Ciconello, advogado e mestrando em Ciência Política, é coordenador do escritório da Abong em Brasília.

³ Apesar de existirem vários e diversos movimentos sociais, usaremos a expressão "movimento social" no singular, pois não falamos de um movimento específico, mas de um conjunto de ações da sociedade civil que se materializou na organização de um movimento social amplo, com características, filosofias e concepções comuns – que se denominou campo democrático e popular –, tendo como agenda política a construção do Estado Democrático e Social.

Na construção dessa estratégia já estava embutida a avaliação de que a democracia representativa, via partidos e processo eleitoral, não seria suficiente para responder às complexas necessidades da sociedade moderna. Era necessário criar outros mecanismos de participação, que permitissem à expressão política de diversos grupos e indivíduos emergir na esfera pública e, ao mesmo tempo, influenciar as decisões políticas. Surgiram nesse período várias tentativas de criação de "conselhos populares"; alguns "dentro" da estrutura estatal e outros "fora".

Com o processo constituinte, durante a década de 1980, essas concepções foram detalhadas e aprofundadas. O movimento social levou para a Constituinte, além da luta pela democratização e publicização do Estado, a necessidade do controle social, incorporando cinco dimensões: (1) formulação, (2) deliberação, (3) monitoramento, (4) avaliação e (5) financiamento das políticas públicas (orçamento público). A Constituição de 1988 transformou essas questões em diretrizes de diversas políticas, especialmente as chamadas políticas sociais.

O inciso II do artigo 204 da Constituição Federal, que trata da política pública de assistência social, por exemplo, diz: *"participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis"*.

Foi por ocasião da regulamentação dessas diretrizes constitucionais que começaram a ser estruturados espaços públicos institucionais, como os conselhos de políticas públicas e as conferências, mecanismos que concretizam os princípios constitucionais de democratização e de controle social, chamados de sistema descentralizado e participativo. A exceção é a política de saúde, que incorporou a participação na sua formulação antes da Constituição de 1988.

Vale ressaltar que na política econômica não se criou nenhum mecanismo institucionalizado e público de participação, assim como não foi criado nenhum mecanismo participativo em arenas de decisão que definem as diretrizes do modelo de desenvolvimento brasileiro.

A Constituição de 1988 apresentou grandes avanços em relação aos direitos sociais, apontando, claramente, para a construção de um Estado de Bem-Estar provedor da universalização dos direitos sociais⁴. Além disso, introduziu instrumentos de democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular) – que até hoje não foram regulamentados pelo Congresso Nacional – e abriu a possibilidade de se criarem mecanismos de democracia participativa (os conselhos de políticas públicas, por exemplo). Entretanto, no que se refere à ordem econômica e ao sistema político (financiamento público exclusivo de campanha, democratização dos partidos, processos eleitorais transparentes, mecanismos que viabilizem a participação da mulher na política, possibilidade de cassação de mandato pela população, etc.), dimensões fundamentais para a construção de um Estado realmente público, a Constituição de 1988 foi extremamente conservadora.

Existe uma contradição entre esse processo e o momento histórico vivido internacionalmente, marcado pela ampliação e pelo fortalecimento das políticas neoliberais. No Brasil, ao mesmo tempo em que elaboramos uma Constituição que apontava para a construção do Estado de Bem-Estar Social, politicamente entrávamos na era neoliberal com a eleição de Fernando Collor de Mello para a presidência da República.

As mais importantes forças sociais/políticas que atuaram na construção desse "modelo" de participação foram o chamado campo democrático e popular, cujo principal canal partidário era o Partido dos Trabalhadores (PT). Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente da República, em 2002, criou-se a expectativa de que o chamado sistema descentralizado e participativo fosse realmente levado a sério. Esperava-se que os cidadãos e cidadãs do Brasil pudessem participar ativamente e cada vez mais das decisões públicas e que novos canais de participação fossem criados.

O presente artigo procura analisar como o governo Lula tratou a questão da participação, tendo como olhar especial a criação e a reformulação de conselhos de políticas públicas nacionais, a realização

⁴ Estamos utilizando como conceituação de Estado de Bem-Estar a definição apresentada por Falcão (1991). Conforme esta autora, o Estado de Bem-Estar é o Estado constituído nos países de capitalismo avançado, possuindo como características: (a) direitos sociais como paradigma; (b) origem num pacto social e político entre Capital-Estado-Trabalho; (c) configuração como agente central na reprodução social; (d) gestor poderoso das políticas sociais, que são a expressão essencial do Estado.

de conferências nacionais e o processo participativo de debate do Plano Plurianual (PPA 2004-2007), ocorrido em 2003, durante o primeiro ano de governo. Procuramos refletir sobre esse processo de forma mais ampla, trazendo algumas questões para os movimentos sociais e as organizações que se propõem a interferir de forma propositiva na deliberação das políticas públicas.

2. Democracia participativa

As modalidades tradicionais do direito de participação política – como o direito de votar e ser votado, a filiação partidária, etc. – não são suficientes para a cidadania hoje. Há necessidade de criar novas modalidades de participação política, isto é, novas formas de exercer o direito fundamental do ser humano de *"tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos"* (artigo XXI da Declaração Universal dos Direitos Humanos).

Como ponto de partida, queremos afirmar que a concepção de um sistema descentralizado e participativo (conselhos e conferências com caráter deliberativo) escapa aos tradicionais mecanismos políticos de decisão e legitimação (democracia representativa ou direta). Trata-se de espaços políticos instituídos por representação de entidades governamentais e não-governamentais, responsáveis por elaborar, deliberar e fiscalizar a implementação de políticas, estando presentes nos âmbitos municipal, estadual e nacional. Dessa forma, inauguram uma nova concepção de espaço público ou mesmo de democracia. Reconhecemos, apesar das críticas e do quadro atual do sistema, o não-esgotamento da estratégia construída pela sociedade civil do campo democrático e popular.

A legitimidade do sistema descentralizado e participativo sustenta-se no reconhecimento da democracia participativa como arranjo institucional que amplia a democracia política e o espaço público. Por sua vez, a legitimidade da democracia participativa fundamenta-se no reconhecimento da importância da construção do espaço público de conflito/negociação. Por isso, amplia os processos democráticos, não atuando em substituição ou oposição à democracia representativa.

Podemos afirmar, também, que a concepção do sistema descentralizado e participativo (especialmente os conselhos e conferências) criado na Constituição de 1988 está relacionada à questão da democratização e da publicização do Estado. Em outras palavras, é uma das possibilidades criadas para enfrentar a ausência de mecanismos eficazes de controle da população sobre os atos do Estado.

A participação tem valor em si mesma. É a maneira pela qual as aspirações e as necessidades dos diferentes segmentos da população podem ser expressadas no espaço público de forma democrática. Além disso, está associada ao modo como estes "grupos" se percebem como cidadãos e cidadãs. A participação é um processo educativo. Expressar desejos e necessidades, construir argumentos, formular propostas, ouvir outros pontos de vista, reagir, debater e chegar ao consenso são atitudes que transformam todos(as) aqueles(as) que integram processos participativos. É uma verdadeira educação republicana para o exercício da cidadania, que amplia um espaço público real, em que a construção dialogada do interesse público passa a ser o objetivo de todos(as).

A interação de homens e mulheres nesse espaço público produz solidariedade e identidades comuns, agregando grupos sociais que passam a agir como sujeitos políticos, com perspectivas e construções próprias, reivindicando reconhecimento, direitos, redistribuição de renda e de poder perante as estruturas de interesses dominantes na sociedade e no Estado.

Os então denominados novos sujeitos políticos – movimento negro, de mulheres, socioambientalista, indígena, homossexual, de pessoas portadoras de deficiência, de crianças e adolescentes, etc. –, até então sub-representados na política brasileira, juntamente com os movimentos e organizações tradicionais, intervieram no processo constituinte de 1988 para transformar demandas em direitos e princípios constitutivos do Estado brasileiro.

Foi esse amplo movimento social e popular que elaborou a estratégia de criação do sistema descentralizado e participativo (conselhos e conferências) como instrumento de democratização e publicização do Estado, concebendo-o com as seguintes características:

- a) órgão público e estatal;
- b) com participação popular, por meio de representação institucional;
- c) com composição paritária entre governo e sociedade;
- d) criado por lei ou outro instrumento jurídico, portanto, espaço institucional;
- e) com atribuições deliberativas e de controle social;
- f) espaço privilegiado da relação e da interlocução entre Estado e sociedade;
- g) mecanismo de controle da sociedade sobre o Estado;
- h) que discute a questão da aplicação dos recursos, isto é, do orçamento público.

Com essa estratégia, estava dada uma das possibilidades de resposta à carência de mecanismos de participação nos processos de decisão das políticas governamentais. Vale aqui a pergunta: esse processo, por si só, transforma as políticas governamentais em políticas públicas?

A criação do sistema descentralizado e participativo foi – e ainda é – uma das fórmulas encontradas para que haja efetivo controle e exercício popular do poder, tendo como pressuposto a democracia participativa. Isso significa que os conselhos são uma das formas de exercício do direito de participação política cujo pressuposto é a existência de outras modalidades de tal direito, como o direito de votar e ser votado.

Outra imposição da Carta de 1988 diz respeito ao exercício da participação em todos os âmbitos da Federação. União, estados, Distrito Federal e municípios estão obrigados a respeitar o direito de participação na elaboração e definição das políticas, bem como estão sujeitos à diretriz constitucional que trata da repartição de competência: a descentralização político-administrativa.

2.1. Alguns mitos

A participação da sociedade civil nas instâncias de decisão é, na maioria das vezes, cercada de mitos criados pelos agentes governamentais e, em alguns casos, assumidos nos discursos da sociedade civil. Vamos citar apenas três destes elementos que dificultam a participação:

- 1) A sociedade não está preparada para participar, como protagonista, das políticas públicas. Este mito é baseado no preconceito do saber, em que a burocracia e/ou o político detêm o saber e a delegação para decidir. Tal mito justifica a tutela do Estado sobre a sociedade civil, o que leva, por exemplo, o Estado a indicar, escolher e determinar quem são os representantes da sociedade nos conselhos.
- 2) A sociedade não pode compartilhar da governabilidade, isto é, da construção das condições políticas para tomar e implementar decisões, porque o momento de participação da sociedade e dos(as) cidadãos(ãs) é o momento do voto. Esta concepção torna o Estado privado, por intermédio do partido que ganha a eleição. Durante o mandato, o partido decide o que fazer conforme os interesses partidários.
- 3) A sociedade é vista como elemento que dificulta a tomada de decisões, seja pela questão tempo (demora para decidir, obrigatoriedade de convocar reuniões, etc.), seja pela questão de posicionamento crítico diante das propostas ou da ausência delas por parte do Estado.

Esses mitos, na verdade, são verdadeiros disfarces ideológicos forjados por aqueles(as) que detêm o poder político no Brasil (seja este poder oriundo do poder econômico, da ocupação de um cargo burocrático ou de um cargo eletivo). Por isso, tais mitos devem ser desconstruídos com base em uma concepção ampliada de democracia.

2.2. Algumas definições

Com base na fundamentação inicial, podemos definir conselho de política pública como espaço fundamentalmente político, institucionalizado, funcionando de forma colegiada, autônomo, integrante do poder público, de caráter deliberativo, composto por membros do governo e da sociedade civil, com as finalidades de elaboração, deliberação e controle da execução das políticas públicas.

Na verdade, o conselho é um instrumento para a concretização do controle social – uma modalidade do direito à participação política que deve interferir efetivamente no processo decisório dos atos governamentais.

Numa leitura simplificada, podemos dizer que os conselhos deslocam o espaço de decisão do estatal-privado para o estatal-público, dando oportunidade à transformação dos sujeitos sociais em sujeitos políticos, em que a governabilidade é democrática e compartilhada por todos.

Nesse sentido, podemos afirmar que o principal objetivo estratégico dos conselhos é a universalização da cidadania, portanto, a construção de uma democracia cotidiana. A democracia não pode ser algo abstrato na vida das pessoas ou, de concreto, apresentar apenas as eleições. Deve proporcionar ao cidadão e à cidadã a participação plena nas questões que lhe dizem respeito, além de favorecer sua soberania, autodeterminação e autonomia.

A universalização da cidadania, do ponto de vista ético-político, pressupõe o combate a todas as formas de discriminação, a promoção da igualdade de condições e de oportunidades entre os diferentes que foram tornados desiguais. Universalizar significa estender a todos e a todas a cobertura de iguais direitos e, também, responsabilizá-los(as) pela efetivação de tais direitos. A universalização da cidadania, no caso brasileiro, não será alcançada sem a implementação de políticas reparadoras dos danos causados por séculos de exploração, desigualdades, preconceitos e discriminações.

A construção da democracia nos impõe vigilância permanente e constante no sentido de criar mecanismos institucionais de participação, com regras definidas e claras, que equacionem as pressões das maiorias sobre as minorias, ou das minorias ativistas contra as maiorias passivas. Nesse sentido, esses espaços devem ter estratégias claras e eficazes com vistas a incorporar indivíduos ou grupos sociais alheios à participação – os chamados desiludidos da vida social.

Da mesma forma que uma sociedade democrática força o Estado a se democratizar, o inverso também tem de ser verdadeiro, pois a democracia exige uma postura democrática dos(as) cidadãos(ãs), seja nos espaços públicos ou nos privados.

3. O lugar da participação no governo Lula

A eleição de um líder operário para a presidência da República, oriundo de uma classe social originariamente excluída de qualquer conceito de cidadania, tendo migrado de uma região miserável para a capital econômica brasileira, é um marco histórico em nosso país, que repercute internacionalmente. O marco não diz respeito somente ao fato de o presidente ser operário, mas, muito mais, por ser oriundo do chamado “lumpen proletariado”. Isto, por si só, explica as expectativas que se criaram nas forças que apostaram em seu sucesso ou em seu fracasso, por razões políticas, ideológicas ou de preconceito.

Analisar um governo com este perfil, seja em que aspecto for, não é tarefa fácil, pois o governo Lula trouxe para o interior do Estado todas as contradições presentes na sociedade brasileira. Em seu desenho político/institucional há, por exemplo, um ministério que cuida dos interesses do agronegócio e outro que promove a reforma agrária e a agricultura familiar; prevalece no ministério da Fazenda uma política antidesenvolvimento, mas há no governo um ministério de Desenvolvimento ligado à produção. No que diz respeito à participação popular, o governo Lula levou para seu interior setores que nunca tiveram qualquer compromisso com a participação ou que a viam unicamente como instrumento para chegar ao poder e não como força capaz de provocar transformações sociais e políticas. Talvez o que melhor caracterize o governo Lula sejam suas contradições – aqui lembradas como falta de definição e de um projeto de nação e não no sentido marxista do termo.

Um governo (aqui entendido como o conjunto de forças políticas que o apóia e/ou constitui) que não tem um projeto de nação, que não quer contrariar interesses e privilégios, que acredita ser possível diminuir as desigualdades sociais distribuindo o fruto do desenvolvimento (reedição do primeiro crescer para depois distribuir), portanto, que não se propõe a redistribuir as riquezas já produzidas, opera politicamente como? Por intermédio dos tradicionais meios de fazer política no

Brasil, que são o clientelismo, o fisiologismo e a apropriação privada da coisa pública, isto é, a negação mais completa de qualquer processo participativo.

Tradicionalmente no Brasil (infelizmente temos de reconhecer) a corrupção é uma forma de fazer política. Em outras palavras, a corrupção é o modo como o Estado brasileiro opera e serve para que grupos dominantes se apropriem dos recursos públicos e do poder para defender interesses privados. Nesse sentido, a corrupção, não se caracteriza apenas por aspectos monetários/financeiros. Caracteriza-se, principalmente, pelo uso do poder político em benefício de interesses privados e particulares (aqui incluído o desejo de se perpetuar no poder). O bem mais valioso roubado pela corrupção é o poder de decisão do povo.

O governo Lula foi eleito num movimento construído ao longo de décadas para mudar a forma de fazer política no Brasil. Um dos elementos essenciais dessa mudança seria a participação popular. Isto é, a participação como elemento fundamental nas transformações sociais, culturais, econômicas e políticas.

Analisar o governo Lula, como mencionamos acima, é uma tarefa complexa, ainda mais quando esta avaliação é feita com a perspectiva da participação. Quando nos dispomos a analisar e avaliar um governo, independentemente de ser o governo Lula ou qualquer governo, apresenta-se diante de nós uma questão preliminar: para realizar qualquer processo de avaliação, é necessário ter uma referência. E qual é nossa referência se o governo foi eleito para provocar grandes transformações? Nossa referência não é o passado e, sim, o futuro. Por isso, nossa referência para a avaliação deve ser o que chamamos, de forma genérica, de projeto de sociedade. Apesar deste projeto ser um projeto em construção, ele nos dá elementos para essa avaliação.

Pelo discurso e pelas experiências de algumas administrações populares havia "certeza" de que o PT (como força hegemônica na aliança que venceu as eleições) "usaria", no mínimo, a participação como elemento de pressão para as transformações. Algumas administrações municipais tiveram a participação como elemento central da estratégia política, priorizando a participação de setores populares na definição das políticas e dos orçamentos públicos.

Uma das primeiras questões do governo Lula foi repensar o desenho institucional ou a arquitetura da participação. Se nos basearmos no desenho inicial, podemos concluir duas coisas: (1) a participação era vista como estratégia de governabilidade; (2) os diferentes sujeitos políticos da participação eram reconhecidos com pesos diferenciados, com prioridade para os sujeitos políticos da relação capital-trabalho.

O governo e, principalmente, a esquerda (e aí não envolve somente o PT, mas os outros partidos) ainda olham para a sociedade apenas do ponto de vista da relação capital-trabalho. Até agora, não houve rompimento radical com essa visão bipolar. Ao enxergarem a sociedade apenas do ponto de vista da relação capital-trabalho, reconhecem como atores políticos somente os(as) empresários(as) e os(as) trabalhadores(as), pois somente eles(as) atuam nessa relação. Aqui vale ressaltar que se trata dos(as) trabalhadores(as) sindicalizados(as), pois esse olhar sobre a sociedade não "enxerga" a imensa massa de homens e mulheres que estão na economia informal. Conforme essa concepção, as organizações e movimentos sociais não são reconhecidos como sujeitos políticos, mas como atores sociais ou sujeitos sociais. Portanto, bons na mobilização e na capilaridade, mas não para discussões políticas. Historicamente, quem trouxe para o debate político a questão da participação foi justamente esse campo de organizações e movimentos sociais. O movimento sindical nunca teve a participação como estratégia política, que dirá como elemento central na construção dos processos democráticos.

Outro complicador dessa concepção é procurar nas organizações e nos movimentos sociais a estrutura do movimento sindical – um movimento centralizado, hierarquizado e com rígida estrutura. Por sua vez, as organizações e movimentos sociais, pela própria natureza, não apresentam tal hierarquia e muito menos tal centralização. Organizam-se de forma mais descentralizada e mais horizontal, procurando se construir mais como sujeitos políticos coletivos e menos como estrutura. Portanto, não existe uma única voz a falar por esse conjunto, mas várias vozes e de lugares diferentes.

Acostumados a lidar com o movimento sindical e com a concepção de que a sociedade se organiza com base apenas nos interesses da relação capital-trabalho, o governo Lula não conseguia e não consegue dialogar com esse conjunto de organizações e movimentos, considerado "muito difuso" por não ter uma "central" nem um "presidente".

Essa concepção bipolar está presente no desenho institucional do governo, em que a interlocução com os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil é feita pela Secretaria-Geral da Presidência da República (SGP). Por sua vez, cabe à secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)⁵ a interlocução com o mundo empresarial e com os sindicatos. Por isso, o CDES é formado, na maioria e de forma hegemônica, por empresários e sindicalistas, além de alguns intelectuais, que são chamados de personalidades, e representantes de movimentos sociais e ONGs. Na concepção do governo, o CDES é o espaço de diálogo e de atuação essencialmente política ("colegiado de assessoramento direto e imediato do presidente da República"), em que se discutem as questões da macroeconomia e da agenda de desenvolvimento. Se nesse espaço estratégico, na definição do governo, não há equilíbrio mínimo entre os diferentes sujeitos políticos é porque estes mesmos sujeitos não são reconhecidos como tais.

É importante ressaltar que usamos o termo "interlocução" porque é dessa forma que esses espaços são vistos pelo governo Lula. Não são espaços de deliberação e controle social e, sim, de interlocução do governo com representantes da sociedade. E, na maioria das vezes, esta representação é pessoal e não institucional.

Há, no governo Lula, desrespeito total à autonomia da sociedade civil, pois na maioria dos novos espaços participativos criados e/ou reformulados (*ver anexo 1*) quem determina a representação da sociedade é o Estado. As únicas exceções foram o Conselho das Cidades e o Conselho Gestor da Internet no Brasil. E isso em razão da pressão do movimento de reforma urbana e das organizações que lutam por uma governança democrática da internet no país.

Na verdade, ocorreu no governo Lula a multiplicação dos espaços de interlocução, sem que houvesse nenhuma política de fortalecimento do sistema descentralizado e participativo e muito menos de ampliação dos processos democráticos. A participação ficou reduzida à estratégia de governabilidade e ao faz-de-conta, sem ter-se configurado como elemento essencial nas transformações sociais, políticas, culturais e econômicas.

Cabe ressaltar, contudo, que ocorreram algumas surpresas positivas no governo Lula no que diz respeito ao envolvimento dos agentes governamentais nos processos e espaços de participação, sobretudo os conselhos e as conferências. Houve mudança de postura do atual governo em relação aos governos anteriores. Nas conferências realizadas em governos anteriores, quem organizava e comandava tudo era a sociedade civil. O governo chegava, como se fosse um espectador, e ia embora. Agora, esses espaços têm registrado qualidade e participação governamental bem diferente do que estávamos acostumados. As conferências, por exemplo, viraram verdadeiros espaços de disputas políticas.

3.1. Processo de participação no PPA

Em 2003, a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) e um conjunto de redes e fóruns que constituem a Inter-Redes⁶ estabeleceram relação política com o governo federal para contribuir na dinâmica de participação da sociedade civil de cada Estado brasileiro e do Distrito Federal no debate sobre as orientações estratégicas para a construção do *Plano Plurianual 2004-2007: um Brasil para todos e todas*.

Essa iniciativa do governo federal, capitaneada pela Secretaria-Geral da Presidência, revestiu-se de especial relevância, pois instalou a possibilidade de debate entre governo e redes, articulações e movimentos da sociedade civil sobre as diretrizes para um novo modelo de desenvolvimento brasileiro, socialmente justo e ambientalmente sustentável, que também possibilitasse aprofundar as estruturas democráticas de controle social sobre o PPA e sobre os recursos públicos.

⁵ Um quadro com detalhes sobre os conselhos criados no governo Lula é apresentado no anexo 1 deste artigo.

⁶ A *Inter-Redes: Direitos e Política* é um espaço de articulação de redes e fóruns de organizações da sociedade civil brasileira que atuam, de diversas formas e com diversos temas, para o fortalecimento da esfera pública, a promoção de direitos e a proposição de políticas.

Esperávamos que a parceria do momento inicial de debate se tornasse efetiva, com o acompanhamento do PPA, para dar continuidade à abertura desse espaço de participação cidadã e permitir que a sociedade civil organizada, desafiada no primeiro momento, pudesse participar do monitoramento da implementação do PPA e dos processos de revisão anual, assim como da elaboração de uma política de participação e de controle social do processo orçamentário federal.

Após os debates em todo o país e o envio do Projeto de Lei do PPA ao Legislativo, diversas organizações e redes acompanharam a tramitação do PPA no Congresso Nacional e constataram que o rico processo participativo de consulta não foi sequer tema de debate no conjunto do governo e muito menos no Congresso Nacional. O que monopolizou a atenção dos parlamentares e da mídia foi a insistência do governo e da base governista no Congresso em manter, a todo o custo, o compromisso de superávit primário de 4,25% do Produto Interno Bruto (PIB) durante os quatro anos de vigência do PPA.

Além disso, os acordos firmados com a Secretaria-Geral da Presidência durante o processo de consulta não foram cumpridos. São eles:

- Formação de grupo de trabalho paritário entre governo e sociedade civil para acompanhar o monitoramento do PPA 2004-2007;
- Construção, com a sociedade civil, dos mecanismos e da metodologia de participação nos processos orçamentários;
- Acesso às informações sobre a execução física e financeira do PPA, especificamente a disponibilidade on-line, para qualquer cidadão, dos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e do Sistema de Informações Gerais e de Planejamento (Sigplan);
- Elaboração de indicadores desagregados por gênero, raça, etnia, rural, urbano, etc., permitindo acompanhamento mais qualitativo do impacto real das políticas públicas por parte da sociedade civil.

Um estudo realizado pela Inter-Redes demonstrou que, do fruto da participação, o Plano Plurianual incorporou questões periféricas, que ajudavam a desenhar melhor os mega-objetivos das orientações estratégicas do governo para o PPA, mas nada que viesse a mudar a lógica das políticas – a principal demanda das organizações nas audiências estaduais.

Contudo, o mais grave foi a total falta de continuidade do processo. Havia um compromisso político de continuidade, inclusive corrigindo os erros do processo inicial (pouco tempo para os debates, objeto de discussão limitado, pouco espaço para a expressão da sociedade civil, processo centralizado no governo, etc.) para ampliar a participação e os temas tratados. Assim, verificamos que esse processo foi um verdadeiro "espetáculo" da participação, em que as contribuições da sociedade civil não foram consideradas nem existiu qualquer estratégia de governo para criar e aprofundar, realmente, espaços institucionais de participação popular em áreas estratégicas para a efetivação de direitos no país, como o orçamento e o planejamento públicos e, principalmente, o "modelo de desenvolvimento".

4. Considerações finais

Como organizações da sociedade civil temos de repensar a arquitetura da participação, mas isso não significa repensar apenas o sistema descentralizado e participativo (os conselhos e as conferências). Precisamos repensar os processos democráticos, o desenho da democracia e a maneira de conjugar a democracia representativa, a democracia participativa e a democracia direta.

Os conselhos ainda são mecanismos, não os únicos, de participação. Porém, não como se apresentam hoje, em sua maioria sem espaço para o debate político, a deliberação e o controle social, caracterizando-se como espaços formais ou de faz-de-conta de participação. Isso reflete a maneira como são escolhidos os representantes da sociedade civil, que não se vêem enquanto representação da sociedade civil, mas como representação de interesses da sua organização. Esse processo foi agravado, e muito, nos novos espaços criados no governo Lula, em que não há eleição, mas indicação pelo próprio governo dos nomes que vão representar a sociedade (com exceção do Conselho das Cidades e do Conselho Gestor da Internet no Brasil).

Também temos de pensar como estabelecer comunicação entre esses diferentes espaços – conselhos e conferências –, que até agora têm permanecido estanques, verticais, sem ligação. Como a Conferência das Cidades, por exemplo, comunica-se com a questão da criança, com a questão de segurança, com a questão do meio ambiente? Outra questão diz respeito a como, nesses processos, agregar outros sujeitos políticos, que possuem novas e criativas formas de organização, na maioria das vezes não-institucionalizadas. Olhar e enxergar estes novos atores, bem como articular esses processos participativos, são um grande desafio para as organizações e movimentos.

Outro desafio, na nossa agenda, diz respeito à questão do Estado, ao papel do Estado, à reforma do Estado e a como exercer o controle público do Estado. Um dos primeiros erros deste governo, demonstrado já na campanha eleitoral, foi não ter posto a reforma do Estado na pauta. E esta é uma questão central, que devemos debater profundamente. Não poderemos pensar nenhum tipo de controle social e de controle público do Estado se este Estado não for público. E isso envolve a partilha do poder e a forma de apropriação do poder, ainda realizada de maneira privada, sem a lógica do público. Então, ao retomar a discussão do papel do Estado, temos de dizer que Estado queremos. E isto envolve um projeto maior, que é um projeto de sociedade.

Outro fator associado ao controle social e ao controle público do Estado, portanto, à participação, é o acesso às informações. Não é possível continuar ouvindo do governo que ele não abre os sistemas de informação na área orçamentária – Sigplan e Siafi – porque a sociedade não vai entender seus dados e números. As informações têm de ser públicas, não só na área do orçamento, mas em todas as áreas que não sejam definidas por lei como segredo de Estado. Nós temos de assumir a luta pelo direito à informação pública. E a informação pública não é a informação que passa pelo olhar do marqueteiro. A mesma informação que o gestor, o profissional, o funcionário e o servidor público têm, a sociedade tem de ter. Como vamos pensar no controle social e na participação se não houver acesso às informações? A sonegação de informações é também uma forma de desqualificar nossa ação política.

O sistema descentralizado e participativo é um instituto político não tradicional de gestão de políticas públicas, voltado para a democratização do Estado e da sociedade, podendo impulsionar mudanças culturais e políticas que nos aproximam mais da utópica radicalidade democrática.

Não consideramos os conselhos espaços únicos nem exclusivos, mas importantes e estratégicos para serem ocupados pela sociedade civil organizada e comprometida efetivamente com a alteração do perfil estatal brasileiro. Os conselhos são mecanismos limitados para a transformação social. Porém, para a realidade brasileira, são mecanismos que podem provocar mudanças substantivas na relação Estado–sociedade. Estes mecanismos podem contribuir com a construção/consolidação de uma cultura política contra-hegemônica, por meio da prática da socialização da política e da distribuição do poder.

Não se deve desistir do processo de implementação desses mecanismos de participação democrática, apesar do pouco avanço em direção a transformar em poder de fato o poder legal que esses espaços participativos possuem.

Referências bibliográficas

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

FALCÃO, Maria do Carmo. A seguridade na travessia do Estado assistencial brasileiro. In: SPOSATI, Aldaiza et al. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1991.

RAICHELIS, Raquel. *A construção da esfera pública no âmbito da política de assistência social*. Tese de doutorado. PUC/SP, 1997.

SOUZA FILHO, R. *Rumo à democracia participativa*. Dissertação de mestrado. ESS/UFRJ, Rio de Janeiro, mimeo, 1996.

ANEXO I

Conselhos criados e/ou reformulados no governo Lula (atualizado até agosto/2005)

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES)*	
Órgão vinculado	Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Sedes).
Legislação	Lei 10.683, de 28/05/03, e Decreto 4744, de 16/06/03.
Composição	<p>O CDES, presidido pelo presidente da República, é composto pelos seguintes membros:</p> <ul style="list-style-type: none">I - Secretário especial do CDES, que é seu secretário-executivo;II - Ministros de Estado, chefes da Casa Civil, da Secretaria de Comunicação de Governo, da Secretaria-Geral da Presidência, da Secretaria de Coordenação Política e do Gabinete de Segurança Institucional;III - Ministros da Fazenda, do Planejamento, da Indústria, da Assistência Social, do Trabalho, do Meio Ambiente e das Relações Exteriores; eIV - 90 cidadãos(ãs) brasileiros(as), e respectivos suplentes, maiores de idade, de ilibada conduta e reconhecida liderança e representatividade, designados(as) pelo presidente da República para mandatos de dois anos, facultada a recondução. <p>- Os membros de que trata o inciso IV e seus suplentes, de acordo com a representatividade social, deverão ter experiência nos temas agendados para concertação ou ter função dirigente em organizações sindicais, movimentos sociais, organizações não-governamentais e outros setores da sociedade civil.</p>
Objetivos	A principal função do CDES é assessorar o presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas a um novo Contrato Social.
Competências	<p>Principal competência:</p> <ul style="list-style-type: none">I - assessorar o presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento;II - apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e à concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados. <p>Compete também:</p> <ul style="list-style-type: none">I - definir suas diretrizes e programas de ação;II - estabelecer os acordos, encaminhar as recomendações e responder às solicitações formuladas pelo presidente da República;III - requisitar dos órgãos e entidades da administração pública federal estudos e informações indispensáveis ao cumprimento de suas competências;IV - propor indicações de posição ao presidente da República sobre quaisquer temas relevantes para o desenvolvimento econômico e social;V - elaborar informes e estudos especiais sobre temas objeto da concertação, independentemente de prévia agenda proposta pelo presidente da República; eVI - elaborar e propor modificações no seu regimento interno.

*Órgão de assessoria ao presidente da República.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR (Consea)*	
Órgão vinculado	Presidência da República.
Legislação	Criado pelo Decreto 4582, de 30/01/03, posteriormente substituído pelo Decreto 5079, de 12/05/04.
Composição	<p>Composto de 42 conselheiros(as) e seus suplentes (representantes da sociedade civil), designados(as) pelo presidente da República, e 17 ministros de Estado, secretários especiais e assessor-chefe da Assessoria Especial do Presidente da República.</p> <p>- O Consea é presidido por um dos membros representantes da sociedade civil, designado pelo presidente da República, e secretariado pelo ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.</p>
Objetivos	Propor a formulação de políticas públicas e diretrizes para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do governo federal.
Competências	<p>I - assessorar o presidente da República na formulação de políticas que visam a integrar as ações governamentais para garantir o direito humano à alimentação;</p> <p>II - propor e pronunciar-se sobre:</p> <p>a) as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a serem implementadas pelos ministérios, secretarias e demais órgãos e entidades executores daquela Política;</p> <p>b) os projetos e as ações prioritárias da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluídos no Plano Plurianual de governo;</p> <p>c) as formas de articular e mobilizar a sociedade civil organizada, no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, estabelecendo indicações de prioridade; e</p> <p>d) a realização de estudos que fundamentem as propostas ligadas à segurança alimentar e nutricional.</p> <p>III - propor estratégias de acompanhamento, monitoramento e avaliação, bem como de participação no processo deliberativo de diretrizes e procedimentos das políticas relacionadas com a segurança alimentar e nutricional no território nacional;</p> <p>IV - estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de uma rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais, visando a fortalecer o desenvolvimento das atividades de segurança alimentar e nutricional;</p> <p>V - promover e organizar a realização das conferências nacionais de segurança alimentar e nutricional;</p> <p>VI - propor a atualização da legislação relacionada com as atividades de desenvolvimento e fomento da segurança alimentar e nutricional;</p> <p>VII - definir diretrizes e programas de ação do Colegiado;</p> <p>VIII - elaborar seu regimento interno e as propostas de alterações.</p>

* Conselho de caráter consultivo.

CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE (CNJ)*	
Órgão vinculado	Secretaria-Geral da Presidência da República.
Legislação	Decreto 5490, de 14/07/05.
Composição	Constituído de 60 membros titulares, e respectivos suplentes, designados pelo ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, observada a seguinte composição: I - 17 representantes do poder público federal; II - um(a) integrante de cada um dos poderes públicos estadual, do Distrito Federal, municipal e do Legislativo federal; III - 40 representantes da sociedade civil, sendo: a) entidades que atuem na defesa e promoção dos direitos da juventude; e b) pessoas com notório reconhecimento no âmbito das políticas públicas de juventude.
Objetivos	Formular e propor diretrizes da ação governamental, voltadas à promoção de políticas públicas de juventude.
Competências	I - propor estratégias de acompanhamento e avaliação da Política Nacional de Juventude; II - apoiar a Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República na articulação com outros órgãos da administração pública federal, governos estaduais, municipais e do Distrito Federal; III - promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a realidade da situação juvenil, com vistas a contribuir na elaboração de propostas de políticas públicas; IV - apresentar propostas de políticas públicas e outras iniciativas que visem a assegurar e a ampliar os direitos da juventude; V - articular-se com os conselhos estaduais e municipais de juventude e outros conselhos setoriais, para ampliar a cooperação mútua e o estabelecimento de estratégias comuns de implementação de políticas públicas de juventude; e VI - fomentar o intercâmbio entre organizações juvenis nacionais e internacionais.

* Conselho de caráter consultivo.

CONSELHO DAS CIDADES*	
Órgão vinculado	Ministério das Cidades.
Legislação	Decreto 5031, de 02/04/04.
Composição	Presidido pelo ministro das Cidades, tem a seguinte composição: I - 14 representantes do poder público federal; II - seis representantes do poder público estadual e do Distrito Federal ou de entidades da sociedade civil organizada da área estadual; III - 10 representantes do poder público municipal ou de entidades da sociedade civil organizada da área municipal; IV - 19 representantes de entidades da área dos movimentos populares; V - sete representantes de entidades da área empresarial; VI - sete representantes de entidades da área de trabalhadores;

	<p>VII - cinco representantes de entidades da área profissional, acadêmica e de pesquisa; e</p> <p>VIII - três representantes de organizações não-governamentais.</p> <p>- Os(as) representantes, titulares e suplentes, de que tratam os incisos II a VIII do artigo 3º serão eleitos(as) em assembléia de cada segmento, convocada especialmente para esta finalidade pelo presidente do Conselho das Cidades.</p> <p>- Integram o plenário do Conselho das Cidades, como observadores, outros 27 membros.</p>
Objetivos	Propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar sua execução.
Competências	<p>I - propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;</p> <p>II - acompanhar e avaliar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em especial as políticas de habitação, de saneamento ambiental, de transportes e de mobilidade urbana, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;</p> <p>III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente;</p> <p>IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;</p> <p>V - promover a cooperação entre os governos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e a sociedade civil na formulação e execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;</p> <p>VI - promover, em parceria com organismos governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base nestes indicadores, para monitorar a aplicação das atividades relacionadas ao desenvolvimento urbano;</p> <p>VII - estimular ações que visem a propiciar a geração, a apropriação e a utilização de conhecimentos científicos, tecnológicos, gerenciais e organizativos pelas populações das áreas urbanas;</p> <p>VIII - promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos desenvolvidos pelo ministério das Cidades;</p> <p>IX - estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais, visando a fortalecer o desenvolvimento urbano sustentável;</p> <p>X - propor as diretrizes para a distribuição regional e setorial do orçamento do ministério das Cidades; e</p> <p>XI - aprovar seu regimento interno e decidir sobre as alterações propostas por seus membros.</p>

* Conselho de caráter consultivo.

CONSELHO DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E COMBATE À CORRUPÇÃO*	
Órgão vinculado	Controladoria-Geral da União.
Legislação	Decreto nº 4923, de 18/12/03.
Composição	Composto de 20 conselheiros(as) designados(as) pelo presidente da República, a saber: I – oito autoridades do poder Executivo federal; II – um(a) representante do MPF e um do TCU; III – entre os(as) representantes convidados(as) da sociedade civil, um(a) representante da: OAB, ABI, Transparência Brasil; Abong, CNBB; igrejas evangélicas de âmbito nacional; um(a) representante dos trabalhadores, indicado, em regime de alternância, por uma das 5 centrais/confederações elencadas no Decreto; um(a) representante dos empregadores, indicado, em regime de alternância, por uma das 5 confederações elencadas no Decreto; um(a) cidadão(ã) brasileiro(a) cuja atuação seja notória na área de competência do Conselho; um(a) representante do Instituto Ethos.
Objetivos	Sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública e estratégias de combate à corrupção e à impunidade.
Competências	I – contribuir para a formulação das diretrizes da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade, a ser implementada pela Controladoria-Geral da União e pelos demais órgãos e entidades da administração pública federal; II – sugerir projetos e ações prioritárias da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade; III – sugerir procedimentos que promovam o aperfeiçoamento e a integração das ações de incremento da transparência e de combate à corrupção e à impunidade, no âmbito da administração pública federal; IV – atuar como instância de articulação e mobilização da sociedade civil organizada para o combate à corrupção e à impunidade; e V – realizar estudos e estabelecer estratégias que fundamentem propostas legislativas e administrativas tendentes a maximizar a transparência da gestão pública e o combate à corrupção e à impunidade.

* Conselho de caráter consultivo.

CONSELHO NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL (CNPJR)*	
Órgão vinculado	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.
Legislação	Decreto nº 4885, de 20/11/03.
Composição	I – 19 ministros de Estado e secretários especiais indicados no Decreto; II – 20 representantes de entidades da sociedade civil organizada; III – três personalidades notoriamente reconhecidas no âmbito das relações raciais. - Os membros de que trata o inciso II, e seus respectivos suplentes, indicados pelos titulares das entidades representadas, são designados pelo presidente da República.

	<p>- Os membros de que trata o inciso III, titulares exclusivos de seus mandatos, são designados pelo presidente da República.</p>
Objetivos	<p>Propor, em âmbito nacional, políticas de promoção da igualdade racial com ênfase na população negra e em outros segmentos étnicos da população brasileira, com o objetivo de combater o racismo, o preconceito e a discriminação racial e de reduzir as desigualdades raciais, inclusive no aspecto econômico e financeiro, social, político e cultural, ampliando o processo de controle social sobre as referidas políticas.</p>
Competências	<p>I - participar na elaboração de critérios e parâmetros para a formulação e implementação de metas e prioridades para assegurar as condições de igualdade à população negra e a outros segmentos étnicos da população brasileira, inclusive na articulação da proposta orçamentária da União;</p> <p>II - propor estratégias de acompanhamento, avaliação e fiscalização, bem como a participação no processo deliberativo de diretrizes das políticas de promoção da igualdade racial, fomentando a inclusão da dimensão racial nas políticas públicas desenvolvidas em âmbito nacional;</p> <p>III - apreciar anualmente a proposta orçamentária da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e sugerir prioridades na alocação de recursos;</p> <p>IV - apoiar a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial na articulação com outros órgãos da administração pública federal e os governos estadual, municipal e do Distrito Federal;</p> <p>V - recomendar a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a realidade da situação da população negra e de outros segmentos étnicos da população brasileira, com vistas a contribuir na elaboração de propostas de políticas públicas que visem à promoção da igualdade racial e à eliminação de todas as formas de preconceito e discriminação;</p> <p>VI - propor a realização de conferências nacionais de promoção da igualdade racial, bem como participar de eventos que tratem de políticas públicas de interesse da população negra e de outros segmentos étnicos da população brasileira;</p> <p>VII - zelar pelas deliberações das conferências nacionais de promoção da igualdade racial;</p> <p>VIII - propor o desenvolvimento de programas e projetos de capacitação sobre as relações raciais no âmbito da administração pública;</p> <p>IX - articular-se com órgãos e entidades públicos e privados, não representados no CNPIR, visando a fortalecer o intercâmbio para a promoção da igualdade racial;</p> <p>X - articular-se com as entidades e organizações do movimento social negro e de outros segmentos étnicos da população brasileira, conselhos estaduais e municipais da comunidade negra, bem como de outros conselhos setoriais para ampliar a cooperação mútua e estabelecer estratégias comuns para a implementação de ações da política de igualdade racial;</p> <p>XI - propor, em parceria com organismos governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicado-</p>

	<p>res, no sentido de estabelecer metas e procedimentos, com base nestes índices, para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com a promoção da igualdade racial;</p> <p>XII - zelar pelos direitos culturais da população negra, especialmente pela preservação da memória e das tradições africanas e afro-brasileiras, bem como pela diversidade cultural, constitutiva da formação histórica e social do povo brasileiro;</p> <p>XIII - zelar, acompanhar e propor medidas de defesa de direitos de indivíduos e grupos étnico-raciais afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância;</p> <p>XIV - propor a atualização da legislação relacionada com as atividades de promoção da igualdade racial;</p> <p>XV - definir suas diretrizes e programas de ação; e</p> <p>XVI - elaborar o regimento interno e decidir sobre as alterações propostas por seus membros.</p>
--	--

* Conselho de caráter consultivo.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGIbr)*	
Órgãos vinculados	Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério das Comunicações, Casa Civil.
Legislação	Decreto nº 4829, de 03/09/03.
Composição	<p>O CGIbr é integrado pelos seguintes membros titulares e pelos respectivos suplentes:</p> <p>I - um(a) representante de 8 órgãos públicos indicados no Decreto;</p> <p>II - um(a) representante do Fórum Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência e Tecnologia;</p> <p>III - um(a) representante de notório saber em assuntos de Internet;</p> <p>IV - Quatro representantes do setor empresarial;</p> <p>V - Quatro representantes do terceiro setor; e</p> <p>VI - Três representantes da comunidade científica e tecnológica.</p> <p>- A indicação dos(as) representantes de cada segmento – empresarial, do terceiro setor e da comunidade científica e tecnológica – é efetivada por meio da constituição de colégios eleitorais respectivos, que elegem, por votação não-secreta, os(as) representantes do respectivo segmento.</p> <p>- O colégio eleitoral de cada segmento é formado por entidades de representação pertinentes ao segmento, cabendo um voto a cada entidade inscrita no colégio.</p>
Objetivos	Gerir a Internet no Brasil.
Competências	<p>I - estabelecer diretrizes estratégicas relacionadas ao uso e desenvolvimento da Internet no Brasil;</p> <p>II - estabelecer diretrizes para a organização das relações entre o governo e a sociedade, na execução do registro de nomes de domínio, na alocação de endereço IP (<i>internet protocol</i>) e na administração pertinente ao domínio de primeiro nível (<i>ccTLD - country code top level domain</i>) ".br", no interesse do desenvolvimento da Internet no país;</p> <p>III - propor programas de pesquisa e desenvolvimento relacionados à Internet, que permitam a manutenção do nível de qualidade técnica e inovação</p>

	<p>no uso, bem como estimular sua disseminação em todo o território nacional, buscando oportunidades constantes de agregação de valor aos bens e serviços a ela vinculados;</p> <p>IV - promover estudos e recomendar procedimentos, normas e padrões técnicos e operacionais para a segurança das redes e serviços de Internet, assim como para sua crescente e adequada utilização pela sociedade;</p> <p>V - articular as ações relativas à proposição de normas e procedimentos relativos à regulamentação das atividades inerentes à Internet;</p> <p>VI - ser representado nos fóruns técnicos nacionais e internacionais relativos à Internet;</p> <p>VII - adotar os procedimentos administrativos e operacionais necessários para que a gestão da Internet no Brasil se dê segundo os padrões internacionais aceitos pelos órgãos de cúpula da Internet, podendo, para tanto, celebrar acordo, convênio, ajuste ou instrumento congêneres;</p> <p>VIII - deliberar sobre quaisquer questões a ele encaminhadas relativamente aos serviços de Internet no país; e</p> <p>IX - aprovar seu regimento interno.</p>
--	--

* Conselho de caráter consultivo.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (CNDI)*	
Órgão vinculado	Presidência da República.
Legislação	Decreto 5353, de 24/01/05.
Composição	<p>Composto de 14 conselheiros(as), representantes da sociedade civil, de 14 ministros de Estado e do presidente do BNDES.</p> <p>Presidido pelo ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.</p> <p>- Os(as) representantes da sociedade civil são designados(as) pelo presidente da República, para um período de dois anos, permitida a recondução.</p>
Objetivos	Propor ao presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o desenvolvimento industrial do país.
Competências	<p>I - subsidiar, mediante proposições submetidas à presidência da República, a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento industrial, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia;</p> <p>II - propor metas e prioridades de governo referentes à Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), indicando os respectivos meios e recursos para atingi-las, com especificações de instrumentos;</p> <p>III - propor estratégias de acompanhamento, monitoramento e avaliação da PITCE, bem como a participação, no processo deliberativo, de agentes qualificados para formular políticas relacionadas com o desenvolvimento e o fomento industrial; e</p> <p>IV - propor a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas desenvolvidos pelo poder público nas áreas de desenvolvimento industrial, comércio exterior e de ciência e tecnologia.</p>

* Conselho de caráter consultivo.

CONSELHO NACIONAL DE AQUICULTURA E PESCA (Conape)*	
Órgãos vinculados	Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República.
Legislação	Decreto 5069, de 05/05/04.
Composição	<p>Presidido pelo secretário especial de aquicultura e pesca da presidência da República, tem a seguinte composição:</p> <p>I - um(a) representante de cada um dos 20 ministérios e secretarias especiais indicados no Decreto;</p> <p>II - um(a) representante de cada um dos 7 bancos/agência/empresa públicos indicados no Decreto;</p> <p>III - representantes de entidades da sociedade civil organizada, sendo:</p> <p>a) 15 titulares de entidades e organizações dos movimentos sociais e dos trabalhadores da pesca e da aquicultura;</p> <p>b) 10 titulares de entidades da área empresarial; e</p> <p>c) dois(duas) titulares de entidades da área acadêmica e de pesquisa.</p> <p>- As entidades da sociedade civil organizada de que trata o inciso III são eleitas em assembléia de cada segmento, convocada especialmente para esta finalidade.</p> <p>- A eleição é convocada pelo Conape, por meio de edital publicado no Diário Oficial da União, 60 dias antes do término do mandato de seus membros.</p> <p>- O regimento interno do Conape disciplina as normas e os procedimentos relativos à eleição das entidades que compõem sua estrutura.</p>
Objetivos	Propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e da sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e o fomento das atividades da aquicultura e da pesca no território nacional.
Competências	<p>I - subsidiar a formulação e a implementação de políticas públicas estruturantes, de competência da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, com base nos objetivos e metas estabelecidos, de forma a atender, dentre outros:</p> <p>a) o desenvolvimento e o fomento da produção pesqueira e aquícola;</p> <p>b) as atividades de infra-estrutura de apoio à produção e comercialização do pescado e de fomento à aquicultura e à pesca;</p> <p>c) a regulamentação da cessão de águas públicas da União para a exploração da aquicultura, bem como sobre a criação de parques e suas respectivas áreas aquícolas;</p> <p>d) a normatização, respeitada a legislação ambiental, de medidas que permitam o aproveitamento sustentável dos recursos pesqueiros altamente migratórios e dos que estejam subexplorados ou inexplorados;</p> <p>e) a manutenção, em articulação com os estados, o Distrito Federal e os municípios, de programas racionais de exploração da aquicultura em águas públicas e privadas; e</p> <p>f) o acompanhamento da implementação das medidas e ações estabelecidas no plano estratégico aprovado pela Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca;</p> <p>II - propor estratégias de acompanhamento, monitoramento e avaliação, bem como de participação no processo deliberativo de diretrizes e proce-</p>

	<p>dimentos das políticas relacionadas com o desenvolvimento e o fomento das atividades da aquicultura e da pesca no território nacional;</p> <p>III - propor a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas desenvolvidos pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República;</p> <p>IV - promover, em parceria com organismos governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base nestes índices, para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o desenvolvimento e o fomento das atividades de aquicultura e pesca;</p> <p>V - estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de uma rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais, visando a fortalecer o desenvolvimento e o fomento das atividades de aquicultura e pesca;</p> <p>VI - promover e organizar a realização, a cada dois anos, da Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca;</p> <p>VII - propor a atualização da legislação relacionada com as atividades de desenvolvimento e o fomento das atividades de aquicultura e pesca;</p> <p>VIII - definir diretrizes e programas de ação; e</p> <p>IX - aprovar seu regimento interno e decidir sobre as alterações propostas por seus membros.</p>
--	--

* Conselho de caráter consultivo.

OBSERVAÇÕES

- 1: O **Conselho Nacional dos Direitos do Idoso** foi criado pelo Decreto 4227, de 13/05/2002, mas reconfigurado pelo Decreto 5109, de 17/06/2004.
- 2: O **Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)**, órgão colegiado de caráter consultivo, foi criado pela Lei 7.353, de 29 de agosto de 1985. Reconfigurado durante o governo FHC, foi novamente reconfigurado durante o governo Lula pelo Decreto 4773, de 07/07/2003, devido à criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.
- 3: O **Conselho Nacional de Combate à Pirataria e aos Delitos contra a Propriedade Intelectual** foi criado pelo Decreto 5244, de 14/10/2004, prevendo a participação de representantes da sociedade civil. Este conselho substituiu o Comitê Interministerial de Combate à Pirataria, instituído pelo Decreto de 13/03/2001.
- 4: O **Conselho Nacional do Turismo** foi criado pelo Decreto 4402, de 02/10/2002. Contudo, durante o governo Lula, foi publicado o Decreto 4686, de 28/04/2003, que revogou o Decreto anterior, ampliando sua composição, entre outras alterações. Na atual configuração, o Conselho Nacional de Turismo é um órgão colegiado diretamente vinculado ao ministro do Turismo. Algumas de suas atribuições são: propor diretrizes, oferecer subsídios e contribuir para a formulação, implementação e avaliação da Política Nacional de Turismo. Também cabe ao conselho zelar para que o desenvolvimento da atividade turística no país se faça sob a égide da sustentabilidade ambiental, social e cultural.
- 5: O **Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)** foi criado no governo FHC, mas teve a composição e algumas competências ampliadas pelo Decreto 4854, de 08/10/03, que revogou as disposições anteriores.

- 6: O **Conselho Nacional de Recursos Hídricos**, órgão consultivo e deliberativo, previsto na Lei 9433/97, foi criado em 1998 pelo Decreto 2612. Durante o governo Lula, sua composição e suas atribuições foram ampliadas pelo Decreto 4613, de 11/03/2003.
- 7: O **Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD)** foi criado em 2001 pelo Decreto 3952. Contudo, em 2005, foi recomposto por meio do Decreto 5397, de 22/03/2005, tendo mantido seus objetivos e competências.
- 8: Em 04 de março de 2004, foi publicado o Decreto 5003, que regulamentou o artigo 17 da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) no que se refere à escolha dos representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Essa regulamentação garante que os representantes da sociedade civil no conselho sejam escolhidos em foro próprio, de forma autônoma pela sociedade civil, sob fiscalização do Ministério Público Federal. Esta era uma antiga reivindicação da sociedade civil organizada que atua no campo da assistência social.

ANEXO II

Conferências nacionais realizadas durante o governo Lula

(atualizado até agosto de 2005)

Obs: Não há nenhum órgão do governo federal que reúna informações sobre as conferências realizadas, as propostas aprovadas e os encaminhamentos dados a elas. Só é possível encontrar informações nas páginas eletrônicas dos órgãos responsáveis, mesmo assim, informações muitas vezes incompletas e não-organizadas.

Ano	Conferência	Informações
2003	Da criança e do adolescente	<p>A V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente ocorreu em Brasília, de 24 a 28 de novembro de 2003.</p> <p>Tema geral: Pacto pela paz – uma construção possível.</p> <p>OBS: a VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente será realizada entre os dias 12 e 15 de dezembro de 2005, em Brasília. O tema será: <i>Participação, controle social e garantia de direitos: por uma política para a criança e o adolescente</i>. No total, participarão da Conferência 1069 delegados(as) de todos os estados e do DF, 56 conselheiros(as) do Conanda e 200 convidados(as). Participarão, ainda, representantes de organismos internacionais.</p>
2003	Cidades	<p>A 1ª Conferência Nacional das Cidades aconteceu de 23 a 26 de outubro de 2003, em Brasília. O evento, que reuniu 2,5 mil delegados(as) dos 26 estados e do Distrito Federal, debateu temas e propôs diretrizes para nortear as políticas setorial e nacional de desenvolvimento urbano. Os trabalhos foram desenvolvidos com base no lema <i>Cidade para todos</i> e no tema <i>Construindo uma política democrática e integrada para as cidades</i>. Dos 5.560 municípios existentes no Brasil, 3.457 participaram de conferências preparatórias à nacional, sendo que 1.430 realizaram conferências municipais e 2.027 municípios participaram por intermédio de 150 encontros regionais, além das 26 conferências estaduais e a do Distrito Federal. Esta mobilização deflagrou um processo de discussões e articulações, acordos, exposição de propostas, reuniões de pequenos e de grandes grupos e votações protagonizadas por 999 administradores(as) públicos(as) e legisladores(as), 626 militantes de movimentos sociais e populares, 251 representantes de entidades sindicais de trabalhadores(as), 248 representantes de operadores e concessionários de serviços públicos, 193 delegados(as) de ONGs e entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e 193 representantes de empresas relacionadas à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano. As 3.850 emendas originárias das conferências municipais e estaduais estiveram sob exame e votações. Novas propostas para o desenvolvimento urbano foram produzidas. E a Conferência aprovou atribuições, estabeleceu a composição e a eleição do Conselho das Cidades (ConCidades).</p> <p>OBS: A 2ª Conferência Nacional das Cidades será realizada em Brasília, de 30 de novembro a 03 de dezembro de 2005, quando serão eleitos os novos integrantes do Conselho das Cidades. Está prevista a participação</p>

		<p>de 2.571 delegados(as), sendo 1.689 eleitos(as) nas conferências estaduais; 561 indicados(as) pelas entidades nacionais; 250 representantes indicados(as) pelo Executivo e o Congresso Nacional e 71 membros do Conselho das Cidades.</p> <p>Com o lema <i>Reforma urbana: cidade para todos</i>, o encontro dará prosseguimento ao processo iniciado na 1ª Conferência Nacional das Cidades para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Esta política deverá nortear as ações dos poderes públicos e será o alicerce para a formulação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano estável e reestruturador. O Conselho das Cidades apontou quatro temas que refletem os principais desafios para implantação do PNDU no país: (1) participação e controle social; (2) questão federativa; (3) política urbana regional e metropolitana e (4) financiamento do desenvolvimento urbano. Estes temas são a base da pauta da 2ª Conferência das Cidades.</p>
2003	Medicamentos e Assistência Farmacêutica	<p>A 1ª Conferência Nacional de Medicamentos e Assistência Farmacêutica teve como objetivos debater temas relevantes para este campo específico, propor diretrizes e estratégias para a formulação e efetivação de ações que garantam o acesso, a qualidade e a humanização dos serviços em saúde, sempre com controle social.</p> <p>A Conferência teve caráter nacional. No entanto, a escolha dos(as) delegados(as) se deu nos encontros municipais e estaduais. A etapa nacional aconteceu de 15 a 18 de setembro de 2003, em Brasília. O tema principal foi <i>Efetivando o acesso, a qualidade e a humanização na assistência farmacêutica com controle social</i>. Com base nele, foram estabelecidos os eixos temáticos dos debates:</p> <p>a) Acesso à assistência farmacêutica: a relação dos setores público e privado de atenção à saúde;</p> <p>b) Pesquisa e desenvolvimento tecnológico para a produção nacional de medicamentos;</p> <p>c) Qualidade na assistência farmacêutica, formação e capacitação de recursos humanos.</p>
2003	Políticas para as Mulheres	<p>De 15 a 17 de julho, reuniram-se em Brasília mais de 2 mil mulheres na 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres. A 1ª CNPM reuniu representantes do governo e da sociedade civil na proposição de diretrizes para o Plano Nacional de Políticas para Mulheres, a ser elaborado e implementado pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Estiveram presentes mulheres de todos os estados brasileiros. Entre elas, militantes do movimento de mulheres e feminista – negras, brancas, rurais, urbanas, indígenas, lésbicas, deficientes, idosas, jovens –, que atuaram de forma articulada para garantir propostas que promovam os direitos das mulheres e assegurem sua autonomia. Uma mostra desta articulação foi à aliança entre mulheres negras e indígenas na perspectiva de atuarem coletivamente nas questões de gênero, raça e etnia.</p>

2003	Meio Ambiente	<p>A I Conferência Nacional do Meio Ambiente ocorreu entre os dias 28 a 30 de novembro, em Brasília, com o lema <i>Vamos cuidar do Brasil</i>. Seis temas estratégicos orientaram os debates: água; biodiversidade e espaços territoriais protegidos; agricultura, pecuária, pesca e floresta; Infra-estrutura: transporte e energia; Meio ambiente urbano; e mudanças climáticas. A Conferência Nacional foi precedida de pré-conferências realizadas em todos os estados e no Distrito Federal. O documento final aprovado em Brasília foi encaminhado ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).</p> <p>Obs: A II Conferência Nacional do Meio Ambiente será realizada entre 10 e 13 de dezembro de 2005, em Brasília, e terá como tema <i>Política ambiental integrada e uso sustentável dos recursos naturais</i>. Os objetivos da Conferência são:</p> <p>a) Firmar a Conferência Nacional do Meio Ambiente como instância de tomada de decisões orientadoras das Políticas Públicas Ambientais;</p> <p>b) Fortalecer o Sisnama como instrumento para a construção da sustentabilidade ambiental;</p> <p>c) Apontar políticas públicas necessárias ao desenvolvimento sustentável de forma integrada para os três níveis da federação: municipal, estadual e nacional;</p> <p>d) apontar caminhos para a integração da agenda de desenvolvimento econômico e social e demais agendas das políticas públicas, privilegiando a sustentabilidade na utilização dos recursos naturais.</p>
2003	Pesca	<p>A I Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca foi realizada em novembro de 2003, tendo sido realizadas 27 conferências em todos os estados e no Distrito Federal. Da conferência nacional participaram 953 delegados e delegadas, num universo de 1.056 eleitos(as), que discutiram e aprovaram os subsídios para a construção de uma política de desenvolvimento sustentável da aquicultura e pesca.</p>
2003	Saúde	<p>A 12ª Conferência Nacional de Saúde foi realizada entre os dias 7 e 11 de dezembro de 2003.</p> <p>Obs: O Conselho Nacional de Saúde aprovou o regimento interno da 3ª Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador (24 a 27 de novembro de 2005), 3ª Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (15 a 18 de março de 2006) e 4ª Conferência Nacional de Saúde Indígena (28 a 31 de março de 2006).</p> <p>As Conferências serão precedidas de etapas municipais e estaduais e deverão ter representações paritárias de delegados(as) – usuários(as), trabalhadores(as) da saúde, governo e prestadores de serviço.</p>
2004	Assistência Social	<p>A 4ª Conferência Nacional de Assistência Social foi realizada em Brasília, em dezembro de 2003.</p> <p>Obs: O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) convocou a 5ª Conferência Nacional de Assistência Social, com objetivo de consolidar um plano de metas para implementação da Política Nacional de Assistência Social para os próximos dez anos.</p>

		A conferência nacional ocorrerá em Brasília, de 5 a 8 de dezembro de 2005, e terá como tema <i>Suas – plano 10: estratégias e metas para implementação da Política Nacional de Assistência Social</i> .
2004	Segurança Alimentar	A 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, organizada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, foi realizada entre 17 e 20 de março de 2004, em Olinda (PE). A conferência nacional foi a etapa final de um processo iniciado pelos municípios e estados, com a criação dos conselhos e a realização das conferências locais. A conferência teve como objetivo propor à presidência da República novas diretrizes para o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, para o anos de 2004 a 2007.
2004	Direitos Humanos	A IX Conferência Nacional dos Direitos Humanos foi realizada de 29 de junho a 2 de julho de 2005, em Brasília, com o tema <i>Construindo o sistema nacional de direitos humanos – SNDH</i> , e apresentou um diferencial em relação às anteriores, sendo pela primeira vez convocada pelo poder Executivo. O objetivo geral foi discutir com os participantes do evento, delegados(as), convidados(as) e observadores(as), propostas para o Sistema Nacional de Proteção dos Direitos Humanos (SNDH), bem como os desafios à implementação do SNDH, a renovação de parcerias com setores da sociedade na construção do sistema, a análise de toda a situação, a construção de um espaço de denúncia de violação aos direitos humanos.
2004	Esporte	A 1ª Conferência Nacional do Esporte foi realizada em Brasília, entre 17 a 20 e junho de 2004.
2005	Promoção da Igualdade Racial	A 1ª Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial aconteceu entre os dias 30 de junho e 2 de julho, em Brasília. Seu tema central foi: <i>Estado e sociedade promovendo a igualdade racial</i> . O encontro reuniu mais de 1.000 delegados(as) eleitos(as) em todos os Estados e nas consultas que se iniciaram a partir de novembro de 2004, com as conferências estaduais. Na conferência nacional, os governos estaduais e a sociedade civil discutiram políticas e ações locais e nacionais para a promoção da igualdade racial. O processo preparatório também foi composto por audiência cigana e consultas quilombola e indígena, que buscaram o diálogo com representantes da sociedade civil organizada sobre questões específicas de segmentos mais discriminados entre os grupos étnico-raciais participantes. A Conferência teve por objetivo construir o Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

Articulação entre os conselhos de políticas públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil

Raquel Raichelis ¹

*“O real não está na saída nem na chegada;
ele se dispõe para a gente é no meio da travessia”.*
Guimarães Rosa (Grandes sertões: veredas)

Em termos da tradição política brasileira, os conselhos de políticas públicas são arranjos institucionais inéditos, uma conquista da sociedade civil para imprimir níveis crescentes de democratização às políticas públicas e ao Estado, que em nosso país têm forte trajetória de centralização e concentração de poder.

Os conselhos, nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultantes políticos.

Os conselhos são canais importantes de participação coletiva, que possibilitam a criação de uma nova cultura política e novas relações políticas entre governos e cidadãos.

A experiência acumulada em mais de uma década e os numerosos estudos e pesquisas demonstram, contudo, as dificuldades de os conselhos realizarem efetivamente o controle social, possibilitando que novos atores não-estatais participem da produção de bens públicos, introduzindo lógicas de racionalidade coletiva e de garantia de direitos na formulação e gestão das políticas públicas.

Quando avaliamos os resultados da experiência conselheira, devemos considerar o fato de que essas propostas democratizadoras do Estado e das políticas públicas vieram na contramão de um movimento internacional que desencadeou o fortalecimento de ideologias contrárias à universalização dos direitos sociais legalmente definidos pela Constituição, aprofundando a privatização do público.

Muitos dos desafios atuais relacionam-se ao contexto adverso em que os conselhos foram implantados – de esvaziamento das responsabilidades públicas do Estado, de desqualificação das instâncias de representação coletivas, de fragmentação do espaço público e de despolarização da política, processos que fragilizam a capacidade de a sociedade civil exercer pressão direta sobre os rumos da ação estatal. Outras dificuldades decorrem da própria lógica de estruturação das políticas públicas na sociedade capitalista e da natureza da intervenção estatal nesse campo.

¹ Raquel Raichelis, doutora em Serviço Social, é professora nos cursos de graduação e pós-graduação em Serviço Social na PUC-SP; pesquisadora e consultora na área de políticas sociais e gestão pública; e autora de diversas publicações, entre estas, *Esfera pública e conselhos de assistência social – caminhos da construção democrática* (Cortez, 1998). Vice-reitora acadêmica da PUC-SP na gestão 2000-2004, é pesquisadora do Instituto de Estudos Especiais (IEE) da mesma universidade.

A questão da fragmentação das políticas sociais tem sido um tema recorrente, tanto nas análises dos estudiosos quanto na prática dos seus operadores. As políticas sociais obedecem à lógica da setorização, que recorta o social em partes estanques sem comunicação e articulação, torna os problemas sociais autônomos em relação às causas estruturais que os produzem, segmentando o atendimento das necessidades sociais. Em consequência, traz sérias dificuldades para a ação pública dirigida à implementação de políticas redistributivas que tenham impacto na qualidade de vida e no alargamento dos direitos de cidadania.

Também a *questão social*, expressão multifacetada de conflitos e problemas decorrentes das lutas pela apropriação da riqueza social, tende a ser obscurecida e particularizada pelos objetos de cada uma das políticas setoriais, dificultando a formulação de análises e propostas de intervenção que considerem a realidade social como uma totalidade complexa, dinâmica, conflituosa.

Todos esses elementos colocam em xeque a efetividade das políticas públicas e seus impactos na melhoria das condições de vida da população. Trata-se, no entanto, de um tema complexo que envolve, de um lado, os determinantes políticos relacionados à lógica de intervenção do Estado sobre as expressões da *questão social* em uma dada ordenação societária com base em conjunturas específicas e, por outro lado, o aparato institucional organizado para enfrentá-las, o que extrapola os objetivos deste texto.

O que importa considerar é que os conselhos criados no âmbito das políticas sociais públicas acompanharam a lógica setorial, cada um deles voltados para ações específicas no seu campo de intervenção.

No entanto, a maioria dos conselhos teve de enfrentar duras resistências do aparato governamental para se instalar e obter reconhecimento como espaço institucional legítimo para o exercício do controle social. Outros, além de desafiar a recusa dos executivos em partilhar o poder, vêm exercendo importante papel para a afirmação, como políticas públicas, de áreas que historicamente não foram assim consideradas, caso da assistência social. Em decorrência, é possível observar que esse processo de setorização propiciou, para muitos conselhos, acúmulo de conhecimentos e experiências para que se consolidassem no campo da política específica em que operam.

Contudo, a multiplicação acelerada dos conselhos, a dinâmica própria de funcionamento de cada um e o envolvimento com pautas específicas contribuem, mesmo que involuntariamente, para manter a fragmentação e a segmentação das políticas públicas, dificultando, em última instância, o enfrentamento da lógica que estrutura a ação estatal e a capacidade de produzir respostas satisfatórias em cada uma de suas áreas.

É nesse contexto que se impõe a tarefa de discutir novos mecanismos de articulação entre os conselhos na defesa da integração das políticas sociais e das formas de intervenção em seu planejamento e gestão por parte da(s) sociedade(s) civil(is) que deles participa(m).

Trata-se de um movimento que visa, simultaneamente, a imprimir pressão contrária à fragmentação das respostas à *questão social*, realizando esforços para recompor a totalidade da política social e de seus nexos com a política econômica, na perspectiva de um projeto de desenvolvimento sustentável e inclusivo em nossa sociedade.

Como enfrentar esse desafio?

No âmbito das ações governamentais, há um campo de mediações que vai além da gestão de cada política setorial, relativo às interfaces e às complementaridades existentes entre as várias políticas públicas. Embora esses processos não possam ser garantidos no plano setorial, é importante que neste nível sejam identificados os mecanismos que possam viabilizar ações intersetoriais e o trânsito concreto dos usuários a diferentes programas em diversas áreas.

Essa questão aponta, inclusive, para a lógica matricial que tem sido experimentada em algumas administrações públicas, com a realização de ações integradas de diferentes áreas ou de vários

programas em um mesmo território. Nesse aspecto, o esforço de intersectorialidade e de articulação entre as políticas sociais é estratégico, bem como as iniciativas de criação de instâncias responsáveis por relações intersectoriais e interdisciplinares que garantam a integração entre setores e níveis decisórios, assim como o monitoramento e a avaliação dos resultados.

O enfrentamento desse desafio é ainda mais relevante se considerarmos a natureza transversal a várias políticas sociais de áreas como a da criança e do adolescente, sendo absolutamente insuficientes seu planejamento e sua gestão de forma isolada do conjunto das ações sociais públicas. Outras, como a assistência social, além do esforço para se constituir como política específica, têm como vocação viabilizar a relação orgânica de um conjunto de políticas sociais, tensionando-as no sentido de incluir novos sujeitos demandantes de serviços e direitos, historicamente excluídos de seu alcance.

Mas para que essas possibilidades se concretizem, é fundamental que a perspectiva de interface entre as políticas sociais seja assumida pelos gestores governamentais nas três esferas de poder como uma prioridade de seus planos de ação. É preciso decisão política do Executivo para a criação de instâncias organizativas que viabilizem a gestão intersectorial democrática e participativa, de forma a dar suporte às ações integradas entre programas e projetos sociais a serem priorizados, incluindo necessariamente o planejamento e a alocação de recursos orçamentários para tal finalidade.

No âmbito dos conselhos, destaca-se também sua contribuição para promover o debate intersectorial entre governo e organizações da sociedade civil e entre instituições que prestam serviços similares, podendo contar com assessoria externa para propor ações em rede que diminuam o paralelismo e permitam ocupar os vazios de atendimento em múltiplos campos e temáticas.

Mas para disputar criativamente o sentido e a direção das políticas sociais e democratizar a gestão pública, a articulação entre os conselhos, nas três esferas governamentais, é tarefa fundamental. E os desafios são grandes! Apesar de algumas iniciativas relevantes, é preciso viabilizar caminhos e alternativas que não sejam pontuais e esporádicos, mas que construam efetivamente uma agenda de articulação. Para isso, o papel das organizações e movimentos que compõem a representação da sociedade civil nos conselhos é crucial.

A primeira questão refere-se à dificuldade de cada um dos conselhos transcender as questões e reivindicações específicas de seu campo temático. O papel da sociedade civil deve ser atuar para ampliar a participação no conjunto das políticas públicas, na sua formulação e gestão, sem que o Estado abra mão de suas responsabilidades. Seus segmentos mais organizados e comprometidos com o fortalecimento de esferas públicas democráticas precisam contribuir para que os sujeitos envolvidos aumentem sua capacidade de apropriação crítica da realidade social, identificando os nexos que articulam as expressões particulares dos problemas em cada uma das políticas sociais.

A partir dessa compreensão, o esforço a ser empreendido será o de estabelecer alianças entre entidades, organizações não-governamentais e movimentos sociais que atuem para que os conselhos possam transcender os limites, por vezes estreitos e corporativistas, de suas pautas específicas, avançando na identificação das interfaces e das possibilidades de constituição de agendas comuns.

Dai a importância de espaços coletivos, com a presença de membros e lideranças de diferentes conselhos, assim como a existência de canais e veículos de informação integrados por vários conselhos que, ao invés de trabalhar o corte setorializado das políticas sociais, abordem temáticas amplas que interessem a diferentes grupos e movimentos sociais, inclusive em suas expressões e dinâmicas territoriais.

Uma das exigências para a consolidação dos conselhos como espaços públicos democráticos é a ampliação da sua visibilidade pública. Isso significa que as ações, os discursos e os critérios que orientam as deliberações dos conselhos devem-se expressar com fidedignidade e publicidade, não apenas para os diretamente envolvidos, mas para todos os que serão implicados pelas decisões assumidas. Para isso, a transparência e a circulação das informações interconselhos precisam ser intensificadas, para que seu acesso seja cada vez mais amplo e contribua para uma visão de totalidade da política social que está sendo implementada.

No entanto, há significativa unanimidade nos estudos e avaliações da experiência dos conselhos quanto à frágil presença dos segmentos populares em tais espaços, por meio das suas associações e representações coletivas. Se a pobreza, para além de sua expressão monetária, é um tipo de relação social que define sociabilidades e lugares dos indivíduos na sociedade, sua contraface é a carência de representação política nos espaços públicos. Nesse sentido, a luta pela expansão de direitos sociais está diretamente relacionada à ampliação de espaços públicos, para que novos sujeitos sociais possam estar diretamente representados e encontrem um lugar de reconhecimento, pertencimento e expressão de suas demandas sociais.

Estudos e pesquisas têm destacado a importância dos fóruns, plenárias, audiências públicas, mesas de concertação, redes e outras formas de articulação enquanto espaços políticos estratégicos para a ampliação da participação e democratização da informação, bem como mecanismos de ativação e dinamização dos próprios conselhos.

No entanto, a dinâmica de funcionamento e o desenho organizacional desses novos espaços públicos precisam ser cuidadosamente pensados, pois condicionam, em larga medida, a capacidade de inclusão de novos atores coletivos, especialmente aqueles excluídos de outras arenas políticas decisórias.

Também é necessário o aprofundamento do debate sobre a natureza dos conselhos como instâncias de socialização da política, democratizadoras do Estado e das políticas públicas e não como espaços de representação de interesses particularistas de organizações ou movimentos. A ação política dos conselhos deve reforçar a construção de uma agenda universalista no campo das políticas públicas, que fortaleça direitos e produza a ampliação do acesso a bens e serviços públicos.

É imprescindível, portanto, dedicar especial atenção para o que acontece nos âmbitos da mobilização social e da organização política fora dos conselhos, reafirmando-se a importância de um investimento político nas articulações extraconselho, em reuniões específicas para o debate de estratégias de participação e elaboração de propostas a serem defendidas pelos conselheiros.

Outra questão relevante relaciona-se às demandas de capacitação e aos desenhos e formatos mais adequados a serem adotados nos processos de formação dos conselheiros, para que possam ser efetivamente veículos para a qualificação e o fortalecimento da participação crítica e propositiva das representações que atuam nos conselhos.

Nos últimos anos vem ocorrendo um grande investimento na capacitação de conselheiros, por meio dos mais variados cursos, oficinas, escolas e outras modalidades de formação. Essas atividades mobilizam grande quantidade de pessoas e de recursos, além de um enorme esforço dos próprios conselheiros. No entanto, é preciso avaliar e socializar os resultados desse amplo movimento. Um dos grandes desafios tem sido a implantação de projetos de capacitação que sejam continuados e que trabalhem articuladamente as dimensões técnica, política e ética requeridas no exercício da participação em espaços públicos, nos quais forças conservadoras atuam fortemente no sentido de manipulação e cooptação políticas.

Para a articulação dos conselhos, também é fundamental incluir nos projetos de capacitação dos conselheiros a demanda de formação conjunta dos vários conselhos, para que, sem diluir as questões específicas, possam desenvolver conteúdos voltados para temáticas gerais, que garantam a análise crítica sobre os mecanismos de formulação e gestão da coisa pública, bem como sobre o funcionamento dos diversos aparelhos e instâncias que compõem o Estado em seus vários níveis de poder. Ao mesmo tempo, o fortalecimento de atores coletivos poderia ser mais explorado por diferentes formatos de capacitação direcionados à criação de vínculos mais estreitos com outros atores coletivos, por intermédio de organizações e movimentos sociais nos quais se inserem, do que com atores individuais.

Por fim, é importante considerar as relações entre sociedade civil e Estado como pólos que se complementam e conflitam, em uma dinâmica permeada de tensões. Superar análises reducionistas e dicotômicas – que ora enfatizam a sociedade civil como o pólo de todas as virtudes, ora satanizam o Estado como responsável por todos os problemas – é condição indispensável para trazer à tona o significado da ação política no processo de construção histórica dessas relações.

Também é importante destacar que nenhuma dessas instâncias constitui em si mesma blocos homogêneos e que, na dinâmica dos espaços coletivos, a contribuição dos segmentos organizados da sociedade civil deve-se orientar para que as polarizações ocorram em torno da defesa de concepções e projetos coletivos.

No entanto, é preciso considerar que a sociedade civil ficou mais complexa, especialmente a partir dos anos 1990, com a emergência de novas formas associativas e organizativas. Estas conquistaram centralidade com a expansão do chamado "associativismo civil", que abarca um conjunto heterogêneo de instituições sociais, ONGs de variadas naturezas, organizações comunitárias e entidades assistenciais, que passaram a disputar os espaços públicos como novos atores políticos.

Também passa a ser difundida uma nova concepção de sociedade civil, mais restritiva e despolitizada, definida como um conjunto indiferenciado de organizações reunidas em torno de um discurso abstrato – e aparentemente consensual – de defesa da cidadania e da solidariedade social, apresentada invariavelmente como campo virtuoso (democrático) em oposição ao Estado (autoritário) e movida por valores não-utilitaristas e não-mercantis.

Como decorrência, nessa versão comunitarista, a sociedade civil, confundida freqüentemente com o que vem sendo denominado "terceiro setor", tem sido apresentada como a instância mais apropriada para a execução das políticas sociais, diante da suposta ineficiência de um Estado em crise e dos limites (reais) do mercado para processar bens públicos.

Esse modo de conceber a sociedade civil, para além de seus equívocos teóricos, traz conseqüências políticas significativas para a ação no âmbito das políticas públicas, pois desgasta a noção de bem público e fortalece uma subjetividade antipública, colaborando para o encolhimento do ideário universalista dos direitos e para a perda do protagonismo do Estado. Mesmo que nunca tenhamos atingido a efetiva universalização dos direitos na sociedade brasileira, o Estado permanece sendo a forma mais efetiva de operar a universalização dos direitos e das políticas sociais, diante da força e da prevalência histórica dos interesses privados na esfera pública.

Para finalizar, sintetizamos alguns elementos que consideramos centrais para a intervenção da sociedade civil nos espaços públicos:

- Ampliar os fóruns da sociedade civil, estimulando a participação dos movimentos sociais e das organizações populares, especialmente dos usuários das políticas sociais públicas, ainda fragilmente representados nos conselhos e demais espaços públicos de deliberação;
- Contrapor-se à tendência de despolitização da sociedade civil, com base numa intervenção pública que conduza à explicitação das diferenças entre os projetos políticos em disputa, à diferenciação entre as organizações civis e seus interesses ao apresentarem-se na cena pública, para que seja possível estabelecer alianças em torno de uma agenda de interlocução e articulação;
- Estabelecer um processo de interlocução ente sociedade civil e Estado, que possa fortalecer as iniciativas democratizantes existentes no interior dos aparatos governamentais, favorecendo a construção de alianças em direção a uma nova institucionalidade pública;
- Colaborar para a superação de visões reducionistas da sociedade civil, desencadeando ações nos espaços públicos que estimulem o desenvolvimento da sociabilidade pública, capaz de refundar a política como espaço de criação e generalização de direitos.

Contribuição ao debate sobre entidades de assistência social: o campo associativo assistencial e as entidades de defesa de direitos

Ana Maria Quiroga¹

“Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa de seus direitos”.
(Artigo 3º da Loas)

1. Introdução

A regulamentação do artigo 3º da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) dá seqüência a todo um percurso de lutas, discussões e consensos que vêm sendo construídos na sociedade brasileira ao longo das duas últimas décadas, ao mesmo tempo em que impõe novos desafios e exige novos posicionamentos de legisladores, conselheiros e gestores da assistência social no país.

Sem dúvida, essa regulamentação implica definições que tocam a relação entre o Estado brasileiro e a própria dinâmica da sociedade e suas organizações de assistência e proteção social. Estas organizações desempenham importantes papéis em quase todas as sociedades, com pesos distintos entre aquelas em que foram constituídos sistemas de *Welfare State* mais sólidos (sendo mais reduzida sua atuação) e aquelas, como a nossa, em que os modelos dominantes de ação social são fundados na filantropia e na caridade desempenhada por atores privados, civis e/ou confessionais, com subsídios públicos, mais amplos ou limitados.

Durante o processo de redemocratização, o Brasil registrou importante crescimento das associações civis² e o surgimento de novos formatos organizativos dos movimentos sociais. Assim, tanto cresceu enormemente, em todo o país, o número de associações representativas dos interesses de diferentes setores sociais (moradores urbanos; trabalhadores rurais; movimentos pela igualdade racial; movimento de mulheres, movimentos antidiscriminação; etc.), como aumentaram as pressões por maior participação social nos processos deliberativos e de controle social das políticas públicas do estado democrático.

Além da dimensão de justiça social, produziu-se um *aggiornamento* do campo assistencial, integrando-o ao mundo moderno dos direitos e trazendo para sua arena associativa entidades com outras perspectivas e outros perfis profissionais além do mero, ainda que importante, atendimento assistencial. Esse

¹ Ana Maria Quiroga, assistente social e doutora em Antropologia Social pela École des Hautes Etudes em Sciences Sociales (França), é pesquisadora do Instituto de Estudos da Religião (Iser) e representante da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) na coordenação do Fórum Nacional de Assistência Social (FNAS).

² Algumas indicações: Boschi (1987) mostrou que, em apenas dois anos (1978 e 1980), foi criado no Rio de Janeiro um número maior de associações comunitárias que em todo o período democrático de 1945 a 1964; em Belo Horizonte, Avritzer (2005) indica que o número de associações civis triplicou entre 1970 e 1980; em João Pessoa, foram criadas 103 entidades representativas dos moradores (Quiroga, 1993), entre 1979 e 1986; em Fortaleza, a Federação de Bairros e Favelas, que em 1982 contava com 52 associações, passou a cerca de 400 em 1989 (Barreira et al, 1990).

aggiornamento, com a entrada da perspectiva dos direitos para o campo assistencial, mesmo que posto na Lei Orgânica, permaneceu "em espera" durante os 12 anos que separam a aprovação da Loas da aprovação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e suas necessidades de regulamentação.

A regulamentação do artigo 3º da Loas, que ora se processa, tem o papel de clarear o campo associativo da assistência social, distinguindo as entidades que mais diretamente lhe dizem respeito daquelas que apenas tangencialmente o integram. Ao mesmo tempo, essa regulamentação deve acolher as mudanças operadas no campo associativo brasileiro de forma a atualizá-lo e sintonizá-lo com os avanços, na perspectiva de incorporar à cidadania segmentos sociais antes apenas objeto das ações assistenciais.

2. A constituição do campo associativo assistencial

Na história brasileira, o associativismo, organizado em torno da caridade, do auxílio e do amparo aos desvalidos e desprotegidos, correspondeu às formas mais antigas de organização de uma sociedade civil no país. Nucleadas em torno das irmandades em todo o período colonial; organizadas em torno das entidades constituídas por filantropos e homens de boa-fé na fase da nascente república; estruturadas como entidades beneficentes ou privadas sem fins lucrativos, a partir do Estado Novo, as entidades de assistência configuraram historicamente um campo associativo heterogêneo internamente, ainda que com marcas específicas, principalmente se comparado a outros setores presentes na sociedade civil brasileira.

Mesmo com o advento do Estado Nacional, quando o setor público absorve e passa a regular e gerir políticas de proteção ao trabalho e outros tipos de proteção voltados a setores sociais específicos (maternidade, infância, adolescência, idosos, deficientes, etc.), o campo assistencial permaneceu configurado por um hibridismo entre Estado e sociedade civil, com hegemonia de atuação do setor privado, notadamente de caráter confessional.

Essa configuração histórica foi realimentada pelo recorrente *status* do social, em geral, e da assistência, em particular, como campos secundários ou residuais da atuação pública. O Estado abdica, assim, de uma atuação direta, transferindo-a por diferentes mecanismos às entidades sociais que atuam no campo do atendimento direto às populações mais fragilizadas.

Ao longo do tempo, em alguns campos sociais, deu-se um processo de aumento da responsabilidade do Estado com a conseqüente criação de regulações, instâncias, entidades e políticas de atendimento. Este foi, por exemplo, o caso dos campos da educação pública, da saúde e da proteção previdenciária.

Entretanto, o campo da assistência permaneceu largamente estruturado por entidades privadas cujo reconhecimento por parte do Estado manifestou-se por certificações de filantropia e utilidade pública, isenções, subvenções, redução de impostos, etc. Disso decorreu um processo de estruturação e manutenção institucional híbrida em cuja manutenção os recursos públicos jogaram importante papel.

Com o processo constituinte, a assistência integra o trinômio da Seguridade Social, com a saúde (que se firma como campo público estatal) e a previdência (campo estatal desde o período getulista)³.

A assistência permanece, entretanto, caracterizada por forte tradição de atuação da sociedade civil, com grande parte de entidades com vinculações confessionais e com regulações efetuadas por um dos mais antigos conselhos deliberativos atuantes no país⁴.

3. Bases políticas e normativas que devem fundamentar a perspectiva de regulamentação das entidades de assistência social

Para a regulamentação do artigo 3º existem, a nosso ver, dois grandes pilares, que orientam e dão fundamento às novas definições:

³ Desde meados dos anos 1980, vem avançando a privatização desses dois campos, com a criação e a ampliação de sistemas privados de assistência à saúde e, a partir dos anos 1990, com os sistemas (complementares ou não) de previdência privada.

⁴ Criado em 1938, o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) foi extinto em 1993 pela Loas, sendo substituído pelo atual CNAS.

I - Os consensos políticos e legais já alcançados

- A Constituição de 1988 consagrou a concepção de Seguridade Social enquanto política pública de proteção social, ou seja, política de direitos, universal e de responsabilidade estatal, composta pelo tripé saúde, previdência e assistência social.
- A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), aprovada em 1993, reafirma a perspectiva constitucional e define novos paradigmas para a política de assistência social: garantia de cidadania, proteção social, caráter não contributivo, necessária integração entre o econômico e o social, primazia da responsabilidade do Estado na universalização de direitos e de acesso aos serviços. Estabelece, ainda, um novo desenho institucional e de controle social: comando único, descentralização, planos e fundos e criação de conselhos paritários e deliberativos, arenas públicas de negociação e controle social.
- A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004, consolida princípios, diretrizes, objetivos e ações da assistência social, em particular a proteção social básica e especial. Propõe e desenha um Sistema Único de Assistência Social (Suas), com gestão fundada na descentralização político-administrativa e na territorialização, reafirmando novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil para o financiamento e controle social da PNAS. Destaca, ainda, o desafio de construção da participação dos usuários nos conselhos de assistência social e a necessária política de recursos humanos, de monitoramento e avaliação. Finalmente, a PNAS, como instância mais específica desse conjunto, enumera uma série de ações que constituem hoje a prestação de serviços de proteção ao público-alvo da assistência social no Brasil. Tal conjunto de ações configura, também, um referencial para a definição das entidades que deverão integrar a rede de proteção prevista pela PNAS.

Assim, a Carta Magna, a Loas e a PNAS são marcos políticos, coerentes entre si, que, como estágios seqüenciais de avanço, desenharam um novo modelo de assistência social no país. Por ele, a assistência social se afasta do modelo unicamente centrado na provisão de bens e de ajuda aos mais pobres, para se estruturar enquanto política pública de proteção social, socialização de direitos, constituição e formação de cidadãos autônomos.

Essa perspectiva, embora implique implantação gradual, indica mudanças significativas na postura e no engajamento do Estado em relação à assistência e também das entidades que, histórica e atualmente, compõem as redes socioassistenciais.

O artigo 3º da Loas e a PNAS representam o alargamento da noção de prestação de serviços públicos, pois incluem o atendimento, o assessoramento aos beneficiários e a defesa de direitos, bem como estabelecem, como campos de ação da assistência social, a vigilância social, a proteção social e a defesa de direitos socioassistenciais.

II - O conceito democrático de fim público

O segundo pilar de referência para a regulamentação do artigo 3º é baseado em um conceito democrático de fim público. As entidades de assistência social fazem parte de um universo amplo e bastante heterogêneo de organizações da sociedade civil. Por definição, são organizações sem fins lucrativos e de interesse público, voltadas à prestação de serviços de proteção social, assessoria, promoção e defesa de direitos do público sujeito da assistência, devendo estar comprometidas com o conceito democrático de fim público.

Por esse caráter público, as entidades devem garantir os princípios de democracia interna (mecanismos internos de gestão, direção colegiada, sem perfil familiar, etc.), a transparência (publicização das informações, avaliações periódicas) e o controle social (participação do público nas ações e assembléias).

Essas entidades, por sua heterogeneidade, apresentam diferentes naturezas e perfis organizacionais, sendo regidas por distintos instrumentos jurídicos. Evidentemente, tal heterogeneidade implica a

existência (e o conflito) de inumeráveis interesses políticos, econômicos e sociais, o que representa dificuldades de definições conceituais, assim como vinculação operacional a uma política de assistência nos novos padrões atualmente propostos.

Até recentemente, pareceria uma missão quase impossível a categorização e tipificação sociológica e jurídica do complexo de entidades que atuam no campo assistencial. Hoje, entretanto, as bases de dados existentes no âmbito dos conselhos municipais e do próprio CNAS e os novos estudos⁵ têm permitido maior aproximação e categorização desse universo de entidades.

4. O campo associativo da assistência social

Em termos muito gerais, poder-se-ia dizer que no contexto da assistência podem ser identificados quatro grupos de entidades sociais com possibilidades diferenciadas de aporte e vinculação à Política Nacional de Assistência Social (PNAS):

1. Entidades diretamente relacionadas às prestações continuadas de serviços previstos pela PNAS/Suas.
2. Entidades cuja natureza principal não está diretamente relacionada à assistência, mas possuem dimensões, atividades e interfaces com o campo assistencial.
3. Entidades que atuam na assessoria e defesa de direitos e formação de cidadania de populações-alvo da assistência.
4. Entidades, movimentos e organizações de usuários da assistência.

4.1. Entidades diretamente relacionadas às prestações continuadas de serviços previstos pela PNAS/Suas

Esse grupo é constituído por um sem-número de entidades, muitas de pequeno porte, que, por meio de parcerias e convênios, operam no âmbito dos estados e municípios os diferentes serviços atualmente oferecidos. São organizações sem fins lucrativos cuja participação é de fundamental importância. Como conjunto de entidades com diferentes tipos de vinculação ao sistema público de assistência, não constituem propriamente uma rede, no sentido de sua organicidade, embora esta seja uma meta a ser alcançada com as novas regulamentações.

Por sua importância para o atendimento da "população que dela necessitar", é prioritário regulamentar a conceituação dessas entidades, bem como definir uma política pública de integração e financiamento de suas ações. Isso significa:

- Defini-las pela natureza de sua atuação e pela coerência de suas ações e atividades em relação aos objetivos e campos da PNAS;
- Garantir seu caráter público, ou seja, assegurar princípios de organização interna (mecanismos de gestão, profissionalização de quadros, sem perfil familiar ou hegemonia do caráter confessional do atendimento); transparência (prestação de contas, publicização dos dados, sistema de avaliação); e gratuidade de acesso aos serviços para os quais foram credenciadas e financiadas com recursos públicos;
- Facilitar seu credenciamento, certificações e eventuais isenções, hoje dificultados por uma verdadeira "corrida de obstáculos", com exigências burocráticas e legais que, na prática, resultam em sua exclusão;
- Garantir acompanhamento e apoio técnico a suas ações e não apenas fiscalização burocrático-administrativa.

⁵ Aqui nos referimos especificamente ao estudo realizado por IBGE, Ipea, Abong e Gife – *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil*, Rio de Janeiro: 2004 –, em que, com base no Cadastro Central de Empresas (Cempre), que contempla a razão social, o código da natureza jurídica, a classificação da atividade principal, o ano de fundação, o nome fantasia e o endereço, foram selecionadas as entidades sem fins lucrativos. Nesse contexto, que abrange 14 categorias, foram "filtrados" 10 grupos de organizações de acordo com a natureza de sua atividade principal, em que a assistência social e o desenvolvimento/defesa de direitos constituíram duas categorias com relação direta com o universo aqui tratado. Em assistência foram incluídas 32.249 entidades; e em desenvolvimento e defesa de direitos, 45.161 organizações sociais de todo o país.

4.2. Entidades cuja natureza principal não está diretamente relacionada à assistência, mas possuem dimensões, atividades e interfaces com o campo assistencial.

Esse grupo é composto principalmente por entidades de educação e saúde parcialmente articuladas à rede por alguma atividade credenciada. São, de maneira geral, organizações de maior porte, cuja atuação é regida por leis e normas específicas.

Entretanto, seja pela herança histórica, em que a assistência cobria um amplo espectro de atividades⁶, seja pela permanência e ampliação de profundas desigualdades sociais, praticamente todas as políticas públicas acabam tendo dimensão assistencial, o que não significa que as entidades a elas vinculadas devam ter seu credenciamento e acompanhamento realizados pelos órgãos ligados à política de assistência. Nesse sentido, o estágio atual da concepção das políticas públicas parece indicar que a análise e a regulação de tais entidades devam estar ligadas aos conselhos e instâncias mais especificamente vinculados às suas atividades principais.

Seja por razões históricas e/ou atuais, essas entidades ocupam parte significativa das atuais certificações realizadas pelo CNAS, o que significa sobrecarregar este conselho, indisponibilizando-o para maior acompanhamento da política e dos programas mais específicos da assistência social no país.

4.3. Entidades que atuam na assessoria e defesa de direitos e formação de cidadania de populações-alvo da assistência

Esse grupo é constituído por entidades igualmente sem fins lucrativos, estruturadas sob forma de organizações não-governamentais de defesa de direitos, tais como as que majoritariamente integram a Associação Brasileira de ONGs (Abong).

Em princípio, não são entidades de execução de programas socioassistenciais, embora não estejam impedidas de executar projetos e ações de caráter demonstrativo que podem se transformar em políticas públicas.⁷

Mas as ONGs não devem atuar na lógica do Estado. São setoriais e atuam no fomento de processos organizativos e movimentos ligados a grupos sociais alvo da assistência: mulheres, mães, jovens, migrantes, moradores de rua, idosos, etc. Sua missão prioritária está na formação de cidadãos críticos, na educação para a cidadania, no fortalecimento do protagonismo de grupos sociais, na formação de conselheiros integrantes das instâncias de controle social da sociedade civil, etc. Nesse sentido, são entidades importantes e articuladas ao espírito da Loas, mas com aporte diferenciado na PNAS e na sua rede de proteção básica e/ou especial.

4.4. Entidades, movimentos e organizações de usuários da assistência

O quarto grupo de entidades de assistência pode ser identificado pelas organizações e movimentos de usuários. É constituído, de modo geral, por entidades com menor institucionalidade e maior fragilidade organizativa, refletindo, inclusive, a perspectiva filantrópica e de tutela com que foram histórica e atualmente tratados os sujeitos da assistência social neste país.

Contudo, são entidades com profundo conhecimento da realidade dos usuários, de suas demandas de atendimento e de suas perspectivas de novos direitos e serviços. Ainda que possam ser responsabilizadas e credenciadas para a execução de serviços assistenciais, sua missão as vincula, de maneira especial, aos campos da vigilância social e da defesa de direitos como áreas fundamentais de uma nova perspectiva de assistência orientada para a construção da cidadania.

⁶ Lembremos que na história deste país cabia às irmandades de misericórdia a interferência em quase todos os âmbitos da vida social: cuidado dos enfermos, educação, administração de asilos e orfanatos, assistência aos encarcerados, etc.

⁷ Como exemplo, pode-se indicar as ONGs ligadas à questão da Aids, que atuaram (e atuam) no campo da vigilância, apontando dados, criando programas de atendimento, pressionando por políticas públicas para o setor. Foram fundamentais no processo de organização dos usuários da assistência e hoje participam de diferentes instâncias de controle social da política para o setor.

5. As entidades de defesa de direitos e sua presença no campo da assistência social

Participantes de todo o processo recente de democratização da sociedade e da política no Brasil, as entidades de defesa de direitos, enquanto tais, são relativamente jovens: 75,6 % delas surgiram após 1991⁸.

Como conjunto, integram um movimento maior de entidades *"da sociedade civil voltadas para a promoção da cidadania, a luta contra a exclusão e todas as formas de desigualdades, o fortalecimento dos movimentos sociais e a formação de suas lideranças, além da defesa de direitos coletivos e o pleno exercício de novos direitos, incentivando e subsidiando a participação popular na formulação e implementação de políticas públicas"*. (Durão, *A especificidade das ONGs* - Abong|2001)

Considerando o novo momento de implantação da assistência enquanto política de direitos e a amplamente diagnosticada condição de subcidadania das populações-alvo das políticas de assistência social, as entidades de defesa de direitos assumem importância no atual contexto de regulamentação do artigo 3º da Loas.

Tomando como base sua atuação social, em geral, e no campo da assistência, em particular, poder-se-ia defini-las como:

Entidades de defesa de direitos são organizações privadas, sem fins lucrativos, constituídas formal e autonomamente, com finalidade pública, voltadas para a efetivação e universalização de direitos já estabelecidos e para a construção de novos direitos que permitam avançar no reconhecimento e na inclusão de setores e grupos sociais subalternizados e fragilizados na sociedade.

Do ponto de vista de sua institucionalidade, as entidades de defesa de direitos não diferem das entidades de atendimento e assessoria. Todas são organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, juridicamente constituídas como associações ou fundações. Nesse sentido, as entidades de defesa de direitos, no âmbito da assistência social e da Loas, frequentemente são confundidas com organizações de assessoramento aos beneficiários abrangidos pela Loas. Neste momento, optamos por considerá-las integradas no âmbito da defesa de direitos por sua condição de categoria mais ampla.

Caracterizando tais entidades no contexto da assistência social e da Loas, com base em suas ações e em suas principais perspectivas de atuação, indicariamos como campo de possibilidades de atuação⁹:

- I. Participação e estímulo à participação social na elaboração, no monitoramento e na avaliação da política pública de assistência social;
- II. Produção de estudos e pesquisas que ampliem o conhecimento da sociedade e dos gestores públicos, subsidiando a formulação e a avaliação de impactos das políticas de assistência social;
- III. Socialização de conhecimentos, por meio da elaboração e distribuição de publicações, cartilhas, boletins, além de campanhas de interesse público, voltadas a informar os cidadãos sobre seus direitos de cidadania;
- IV. Formação político-cidadã de grupos populares e cidadãos, nela incluindo formação e capacitação de conselheiros e lideranças populares;
- V. Elaboração e difusão de metodologias para exigibilidade do cumprimento de direitos como forma de redução das desigualdades;
- VI. Assessoria política e técnica para movimentos, organizações e grupos populares (de usuários), visando ao fortalecimento de seu protagonismo e à capacitação para a participação nas esferas político-sociais pertinentes;
- VII. Assessoria administrativa e de gestão para organizações populares e de usuários;

⁸ Fasfil - IBGE/Ipea/Gife/Abong (2004). Das entidades classificadas neste estudo como de assistência social, 56% (18.190 entre 32.249 no total) surgiram igualmente pós-1991.

⁹ Esta listagem de ações e perspectivas foi obtida com base em pesquisa entre as entidades/ONGs associadas à Abong, em agosto de 2005.

- VIII. Promoção da presença de usuários nos espaços e processos de participação e de representação política;
- IX. Estímulo à vida associativa, à organização e à institucionalização de grupos sociais;
- X. Promoção da defesa de direitos já estabelecidos por meio de distintas formas de ação e pressão na esfera política e no contexto da sociedade;
- XI. Reivindicação da construção de novos direitos fundados em novos conhecimentos e novos padrões de atuação, reconhecidos nacional e internacionalmente;
- XII. Desenvolvimento, sistematização e difusão de projetos inovadores de inclusão cidadã, que possam apresentar soluções alternativas a serem incorporadas nas políticas públicas;
- XIII. Proposição de alternativas ao modelo de desenvolvimento e à situação de exclusão e vulnerabilidade a que são submetidos os grupos sociais beneficiários da política de assistência social;
- XIV. Proposição de novas condições de atendimento aos grupos sociais beneficiários da política de assistência social;
- XV. Elaboração e acompanhamento de proposições legislativas relacionadas à política de assistência social;
- XVI. Monitoramento da elaboração do orçamento e da execução orçamentária da Seguridade Social;
- XVII. Fortalecimento e participação em redes e fóruns da sociedade civil relacionados à assistência social, além de participação em outras articulações, subsidiando diálogos com outros movimentos sociais, bem como a interlocução desses espaços com o Executivo, o Legislativo e o Judiciário;
- XVIII. Realização de cursos, encontros, palestras, seminários e oficinas, voltados para o avanço da política de assistência social enquanto alicerçadora de direitos sociais;
- XIX. Contribuição para o aprimoramento dos mecanismos de participação popular;
- XX. Apoio à formulação de propostas e aos processos organizativos e de luta dos movimentos sociais;
- XXI. Análise crítica da gestão municipal, estadual e federal da política pública assistencial;
- XXII. Estímulo ao desenvolvimento sustentável das comunidades e à geração de renda;
- XXIII. Apoio e assessoramento a iniciativas de governos que promovam a democratização da gestão e de suas políticas;
- XXIV. Intervenção no debate público e dinamização de processos de formação que se proponham a ampliar para lideranças sociais e para o conjunto da sociedade a agenda de disputas pela exigibilidade de direitos.
- XXV. Responsabilização do poder público no desenvolvimento de políticas de caráter universal que efetivem direitos previstos na Constituição e na Loas;
- XXVI. Realização de outras ações de interesse público, condizentes com a perspectiva de ampliação de uma sociedade mais democrática, justa e igualitária.

É importante destacar que o reconhecimento das entidades de defesa de direitos no âmbito da política de assistência social deve implicar que suas ações:

- tenham caráter permanente;
- sejam desenvolvidas de forma sistemática, contínua e planejada;
- tenham caráter suprapartidário e sem discriminação religiosa ou de qualquer outra natureza.

6 – As entidades de defesa e suas interfaces

Em relação às interfaces e articulações das entidades de defesa de direitos com outras organizações da sociedade civil, igualmente participantes do escopo de atuação da política de assistência social, outro aspecto merece ser considerado e aprofundado: a articulação e mesmo a justaposição entre entidades de defesa de direitos e entidades de usuários.

Sem dúvida, as entidades de defesa de direitos têm como sujeitos prioritários de seus estudos, ações e mobilizações políticas um ou vários setores sociais, neles incluídos os usuários da assistência. Entretanto, essa proximidade e maior identificação com determinado(s) público(s) não as torna entidades de usuários, no sentido de "falar por" ou "poder representá-los" nas esferas político-

institucionais. Isso não significa ausência de posicionamento: elas se manifestam e atuam em nome próprio e em aberta e transparente defesa dos grupos sociais sujeitos de sua atuação.

Hoje, há cada vez mais grupos organizados, institucionalizados ou não, de usuários e beneficiários da assistência social, reunidos em torno de identidades e perspectivas de lutas comuns. Estes grupos, que se constituem em verdadeiras (ou embrionárias) entidades de usuários, têm-se configurado, quase que sistematicamente, como entidades de defesa de direitos dos grupos que aglutinam e/ou representam.

Assim, nem todas as entidades de defesa de direitos são entidades de usuários, mas quase todas as entidades de usuários têm como perspectiva a defesa de direitos, mesmo que tal dimensão não esteja configurada institucionalmente.

7. Considerações finais

Como conjunto, essas entidades sociais a serem regulamentadas no contexto do artigo 3º da Loas apresentam formatos organizativos distintos, possuem entradas e representam aportes diferenciados à política de assistência, o que exigirá regulações diferenciadas para missões diferenciadas.

O grande desafio da regulamentação é corresponder aos novos parâmetros de assistência social como política pública e republicana de direitos: não-confessional, mas também não-estatizante ou burocratizante. A burocratização, além de "engessar" a realidade da assistência no país, terminará por favorecer os grupos sociais com recursos e mecanismos para enfrentar e "contornar" as exigências legais.

Nesse sentido, é fundamental a prioridade às entidades sociais de atendimento socioassistencial, apoiando-as no percurso de rompimento com uma lógica histórica de atuação meramente filantrópica. Consideramos também prioritários o fortalecimento e a inserção mais ativa das entidades de assessoramento e defesa de direitos na política de assistência social, assim como das organizações e dos movimentos de usuários. Estas organizações devem ser integradas na política de assistência social e no sistema de controle social, independentemente de serem juridicamente constituídas. Ademais, em tais organizações e movimentos, os usuários da política devem efetivamente possuir poder de voz e voto, evitando o tutelamento de sua fala e expressão por outros sujeitos.

Além disso, é igualmente fundamental o apoio e o respeito à autonomia de entidades e movimentos que vêm atuando na perspectiva de formação de uma sociedade de cidadãos autônomos, sem os quais não será possível a construção de novos tempos.

Referências bibliográficas

- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. Lourdes D. Democracia, participação e instituições híbridas. In: *Teoria e Sociedade*, Departamento de Ciências Políticas, Sociologia e Antropologia/UFMG. Belo Horizonte: nº especial, março/2005.
- BARREIRA, Irllys; BRAGA, Elza (org.). *A política da escassez*. Fortaleza: Demóstenes Rocha, 1991.
- BOSCHI, Renato. *A arte da associação*. Rio de Janeiro: Vértice, 1987.
- DURÃO, Jorge Eduardo. Reforma do Estado: a ação das ONGs e a assistência social. In: *Política de assistência social: uma trajetória de avanços e desafios* – subsídios à III Conferência Nacional da Assistência Social. São Paulo: Cadernos Abong, nº 30, novembro 2001.
- IBGE; Ipea; Abong; Gife. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil*. Rio de Janeiro, 2004.
- OFFE, Clauss. A atribuição de status público aos grupos de interesse. In: *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- QUIROGA, Ana. Políticas participativas e Estado no Nordeste: revivendo mecanismos autoritários. In: *Brasil urbano: cenários da ordem da desordem*. Rio de Janeiro: Notrya, 1993.

Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras

*Dirce Koga¹
Kazuo Nakano²*

O professor Milton Santos costuma dizer que pensamos o mundo a partir do lugar em que nos encontramos e com o qual temos relações de pertencimento. No Brasil, as políticas públicas se defrontam com o desafio de intervir para a democratização do poder público e a universalização dos direitos sociais básicos, assim como para reduzir as desigualdades socioterritoriais, sem perder os vínculos com as particularidades e diversidades locais.

Tais particularidades territoriais, sociais, econômicas e culturais se expressam num imenso mosaico de lugares e contextos, habitados por pessoas que não vivem as plenas condições de cidadania. A fatídica marca das desigualdades entre moradores e cidadãos abreviam as potencialidades dialógicas das diferenças. Enquanto os moradores povoam os lugares, os cidadãos possuem condições e poder para interferir nas decisões coletivas que dizem respeito ao destino desses lugares. No Brasil, alguns são cidadãos e muitos são meros moradores.

A contradição que se abre todos os dias no país contrapõe a riqueza do mosaico de diferenças socioculturais miscigenadas e as sutilezas/evidências dos matizes elitistas, patrimonialistas e preconceituosos que obscurecem diferenças, aprofundam desigualdades e ampliam assimetrias. Tal contradição termina apagando a diversidade e dividindo a vida coletiva em dois mundos: o mundo dos direitos e o mundo dos favores.

E qual é a dimensão territorial e regional nesse contraponto entre diferenças e desigualdades sociais? É importante ressaltar que o território não é o mero receptáculo dos processos de constituição dessas diferenças e desigualdades. O território brasileiro é constitutivo desses processos e atua na potencialização ou não das diferenças, no aprofundamento ou não das desigualdades. O território é elemento que atua com outros agentes na produção social de realidades coletivas. A grandiosidade do território pode constituir processos emancipatórios, mas pode atuar também na mesquinhez de preconceitos e apartações sociais que provocam erosões nos padrões de civilidade.

Incorporar a perspectiva territorial na formulação, na implementação, no monitoramento, na avaliação e na revisão de políticas públicas implica necessariamente manejar as potencialidades ativas dos territórios na constituição de processos e relações sociais e de poder. O fato de ser criança, negro, mulher, pessoa com deficiência ou idoso, associado à condição de pobreza, pode significar dupla exclusão social do indivíduo, do grupo social e de suas respectivas territorialidades. Sobre esses grupos e territórios recai eterna suspeita de incapacidade para o bem ou de capacidade para o mal. Trata-se de contrapontos socioterritoriais cotidianos vividos por essas populações país afora, nas

¹ **Dirce Koga**, doutora em Serviço Social, é pesquisadora e consultora em políticas públicas e território junto ao Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais (Cedest) e ao Núcleo de Segurança e Assistência Social da PUC/SP; autora do livro *Medidas de cidades – entre territórios de vida e territórios vividos* (Cortez, 2003).

² **Kazuo Nakano**, mestre em arquitetura e urbanismo, é gerente de projetos do ministério das Cidades. Pós-graduado em gestão urbana e ambiental pelo Institute for Housing and Urban Development – IHS (Rotterdam), trabalhou no Núcleo de Urbanismo do Instituto Pólis e integrou a equipe de pesquisadores do Cedest.

mais de 5.560 cidades, independentemente de sua situação geográfica. Apesar das variações nos contextos culturais e ambientais e nos arranjos de relações entre agentes que produzem esses contrapontos, as clivagens provocadas pelos processos de exclusão social persistem em todas as cidades brasileiras, em maior ou menor grau.

Esse fenômeno manifesta-se também em escalas regionais. As definições destas escalas compartimentalizam processos de territorialização que produzem e transformam os lugares. Tais escalas são determinadas pela compartimentação das articulações dinâmicas entre ações sociais e políticas, levadas a cabo por diversos sujeitos coletivos, que constituem e são constituídos pelo território. As escalas não estabelecem tamanhos físicos. Estabelecem níveis de complexidade produzidos por essas dinâmicas e interações entre sujeitos coletivos.

Levantar a discussão regional neste Brasil do começo de século XXI exige colocar em questão as noções clássicas sobre as macrorregiões nacionais: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Essas noções fixam as desigualdades regionais brasileiras, contrastando a pobreza e o atraso do Norte e Nordeste com a riqueza e a modernidade do Sul e Sudeste.

Tal fixação não é suficiente em análises regionais mais profundas. É necessário evidenciar os critérios de regionalização utilizados. Tais critérios são, necessariamente, múltiplos. O interior das macrorregiões não é homogêneo. Como bem coloca a professora Tânia Bacelar, devemos falar em nordestes no plural, pois nessa porção há áreas que concentram pobreza e precariedade convivendo com áreas industrializadas e pólos econômicos modernos. Para Bacelar, "deve-se ressaltar que nunca houve um Nordeste economicamente homogêneo". (Bacelar, 2000:179)

E essa "heterogeneidade cresceu nas últimas décadas. A existência, em alguns Estados, de focos modernos, convivendo ou não com estruturas econômicas tradicionais, termina por definir diferentes trajetórias nas dinâmicas econômicas locais. Entre 1970 e 1990, algumas economias estaduais ganharam importância no conjunto da base produtiva instalada no Nordeste (com destaque para Rio Grande do Norte, Ceará e Maranhão), enquanto as principais economias estaduais perderam posição relativa; tal é o caso da Bahia e especialmente de Pernambuco." (Bacelar, 2000:179-180)

Poderíamos utilizar o mesmo princípio para analisar outras macrorregiões do Brasil, regiões no interior dos Estados e microrregiões: heterogeneidades econômicas, sociais e culturais definidas por trajetórias históricas e territoriais diferenciadas, que conformam heranças e inovações articuladas nos mais diversos campos e de maneiras variadas. Daí o sentido da combinação de diferentes escalas regionais. A articulação entre diferentes escalas e formas de compartimentalização territorial é a melhor estratégia para dar conta da complexidade que compõe o que chamamos diversidade e desigualdades regionais nos sentidos propostos anteriormente. Cada escala e compartimentalização regional possui lógica político-econômico-administrativa própria, que agrega variáveis que podem articular conjuntos de cidades segundo critérios de proximidade, semelhanças entre perfis e compartilhamento de objetivos e finalidades.

Essa mobilização em torno de pontos em comum na perspectiva regional não é, necessariamente, sinônimo de homogeneidade entre lugares. A compartimentalização regional tampouco resume-se a uma simples soma de lugares semelhantes. Se por um ou mais motivos uma região é formada, conectada ou referenciada, sua manifestação concreta é dinâmica, complexa, descontínua e inacabada. Os limites em que termina uma região e começa outra são sempre artificiais, pois se baseiam em parâmetros técnico-administrativos e políticos determinados no tempo e no espaço. Tais limites são modificáveis e desenham-se segundo o conjunto de dados e variáveis considerados nas análises e na formulação de programas, projetos, estratégias e instrumentos que fazem parte das políticas públicas.

Assim, poder-se-ia dizer que no Brasil há diferentes regionalizações e, embora o ponto de partida de seus aparecimentos possa denotar certa busca de homogeneidade, não se trata de conjuntos homogêneos, mas de articulações territoriais diferenciadas que se encontram momentânea e espacialmente partilhando finalidades e caracterizações comuns. Caracterizações que são, necessariamente, reduções sintéticas que almejam melhor síntese e delineamento das problemáticas que orientam a construção de propostas.

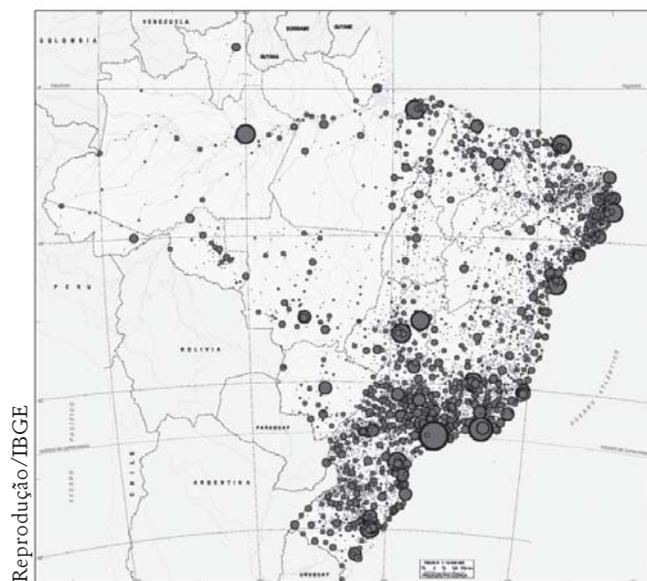
Em um país da dimensão continental do Brasil, a perspectiva regional-territorial traz importantes aportes para a construção de entendimentos, visões e prioridades sobre as diferentes dimensões e temporalidades que compõem as realidades de cada parte do país. Tal perspectiva contribui para a inovação na gestão da implementação de políticas públicas, visando a estratégias de otimização de recursos e esforços. Sendo aglomerados administrativos, territoriais, locacionais, relacionais, operacionais, entre outros componentes constitutivos, as regiões podem significar campos de decisões referenciados em interesses diversos, incidentes em áreas espacialmente contínuas ou descontínuas dentro de um mesmo Estado ou em áreas formadas por um conjunto de Estados. Por essa razão, as regionalizações também guardam alto grau de conflitos de interesses que acionam o jogo político-econômico. Esses conflitos devem ser ponto de partida para discussões e elaborações no campo das políticas públicas.

A problemática regional impõe-se por ser o Brasil um país em processo permanente de constituição e ocupação territorial, com distribuição e redistribuição constante da população pelas diversas macrorregiões, mesorregiões, microrregiões e lugares. O mapa a seguir proporciona uma visão da distribuição da população urbana brasileira, que corresponde a 82% da população total, nas regiões do país. Nota-se a grande concentração desse contingente em cidades junto ao litoral, especialmente nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. As grandes extensões interiorizadas do país ainda possuem baixa ocupação urbana, apesar da existência de alguns eixos de urbanização, como ocorre ao longo das rodovias Belém-Brasília e Cuiabá-Santarém.

Esses eixos regionalizam cidades muito distantes entre si, interligadas por uma mesma rodovia federal. A Belém-Brasília, com cerca de 2,2 mil km de extensão, segue a direção norte-sul e articula núcleos com vários problemas sociais, como a exploração sexual de crianças e adolescentes. Essas situações de risco pessoal ou social, quando associadas às precárias condições de vida das cidades, tornam as populações mais vulneráveis do que em outras cidades igualmente precárias nas condições de vida.

A conformação urbana do Brasil atual guarda heranças do período colonial, quando os primórdios da rede de cidades lançavam raízes junto ao litoral. Nesse período, nossa base econômica estava voltada para o comércio exterior, para os mercados metropolitanos europeus. Hoje, a rede urbana brasileira se expande em novas frentes de urbanização e de crescimento populacional na Região Amazônica. Muitos municípios pequenos e médios dessa região estão crescendo a taxas anuais superiores a 5%. Os padrões de urbanização nesses municípios continuam sendo excludentes, predatórios e atravessados por intensas disputas pelo acesso à terra urbanizada e rural.

Distribuição da População Urbana (2000)



As heranças históricas e a velocidade das transformações socioterritoriais fazem com que os debates sobre as desigualdades regionais e inter-regionais sejam tema recorrente na trajetória nacional, que teve, inclusive, salários mínimos regionalizados com base na premissa de custos de vida diferenciados em cada região brasileira.

Nesses debates, não há como negar a presença das cidades cujos processos e relações sociais, políticas, econômicas, culturais, ambientais e territoriais também constituem as escalas regionais. É cada vez mais necessário estreitar as associações entre as análises regionais e as questões urbanas. Esta associação impõe grandes desafios para pesquisadores e formuladores de políticas públicas, pois eleva a exigência de trânsito entre diferentes escalas. A necessidade de articular o macro e o micro nas análises e propostas é imperativa. Se, por um lado, as macrodesigualdades regionais podem ser facilmente explicitadas utilizando-se indicadores socioeconômicos, por outro, vale lembrar que várias faces e dimensões dessas desigualdades presentes nas cidades que compõem as regiões não são evidenciadas pelos índices de pobreza e indigência.

Cada cidade expressa concretamente, no seu cotidiano, as mais diferentes desigualdades sociais. Estas desigualdades vão além da classificação dos municípios e das cidades segundo os maiores e menores graus de pobreza e indigência de suas populações. Os índices, em geral, classificam o Nordeste e suas cidades como os lugares com maior pobreza e o Sudeste e o Sul, também com suas respectivas cidades, como os lugares com menor grau de pobreza.

A crítica que se faz a essa abordagem na medição da pobreza chama a atenção para a homogeneidade com que são tratadas todas as cidades, todos os municípios ou estados. Aqui, a adoção da diversidade regional como premissa é interessante como ponto de partida para a definição de réguas para a medição das diferentes desigualdades existentes e que se manifestam em diferentes escalas inter-regionais, intra-regionais, interurbanas e intra-urbanas, entre outras.

Explicando melhor: num país com altas desigualdades sociais como o Brasil, um dos campeões desse fenômeno no planeta, não é aconselhável estabelecer medida única de desigualdades socioterritoriais para os 5.562 municípios como se fossem um monólito homogêneo. É preciso considerar o fato de que esses milhares de municípios possuem realidades muito diferentes entre si, a começar pelo tamanho populacional. Desses mais de 5, 5 mil municípios, cerca de 4 mil são considerados de pequeno porte, com menos de 20 mil habitantes (conforme o Censo Demográfico 2000 do IBGE).

Somente com esse conjunto de municípios de pequeno porte ter-se-ia uma regionalização internamente diversificada, considerando que essas localidades se distribuem por todos os cantos do país, inscritas em diversos contextos ambientais, com distintas conformações territoriais e constituídas por interações sociais, políticas, econômicas e culturais variáveis de um lugar para outro, de um município para outro, de uma região para outra, de um estado para outro, de um bioma para outro. São ainda localidades caracterizadas por forte presença de população residente em área rural. A cidade de Porto Acre, no estado do Acre, tem 88% de sua população na área rural, semelhante a Pedra Bela, no estado de São Paulo, que apresenta 78% da população também vivendo em área rural, ou Pau d'Arco do Piauí, no estado do Piauí, com 100% da população na área rural, segundo o Censo Demográfico 2000 do IBGE. Apesar dessa característica quantitativa comum, percebe-se com facilidade as diferenças entre as particularidades qualitativas dessas localidades. A medição das desigualdades sociais que podem nortear a formulação e implementação de políticas públicas distributivas e redistributivas nesses diferentes contextos deverá, certamente, incorporar variáveis diferenciadas que dialoguem com as particularidades locais.

Proporcionalmente, no caso dessas cidades de pequeno porte, a realidade rural merece destaque em se tratando de políticas públicas. Desenhos e estratégias para atender às demandas dessas populações exigem respostas adequadas às peculiaridades desse mundo rural diversificado e suas expectativas, que podem ter contornos diferentes daqueles pensados para o mundo urbano. Porém, é preciso definir políticas públicas baseadas nos vínculos rurais-urbanos, que são cada vez mais estreitos.

O que significa garantir os direitos de crianças e adolescentes na área rural? Que indicadores seriam sensíveis para medir a vulnerabilidade social no meio rural, considerando sua relação com o meio urbano? Como estabelecer uma estratégia de instalação de serviços e equipamentos públicos que garantam a acessibilidade dessa população às condições de vida para o desenvolvimento humano tanto no meio rural quanto no meio urbano? Como envolver a população rural, normalmente dispersa em pequenos aglomerados, em processos de planejamento e gestão democráticos?

A formulação e a implementação de políticas públicas nesse conjunto de cidades e municípios de pequeno porte, com forte presença de população rural, exigem articulações regionais, seja por estado, seja por microrregiões do estado ou interestaduais, a depender do contexto em que estiver inserido.

Mesmo representando a grande maioria dos municípios brasileiros, as cidades de pequeno porte concentram menos de 20% do total da população – aproximadamente 33 milhões de pessoas, segundo a estimativa da população do IBGE para 2004. São pouco mais de 20% os brasileiros que moram em municípios com mais de 900 mil habitantes, muitos inseridos em regiões metropolitanas. Cerca de 39 milhões de pessoas vivem nestes grandes municípios, que representam apenas 0,29% do total de municípios brasileiros.

A distribuição da população no território nacional expressa, de uma maneira geral, dois extremos: a dispersão em pequenos municípios, muitos crescendo aceleradamente, e a concentração em grandes aglomerações urbanas, cujas áreas centrais passam por despovoamentos e as periferias se adensam e se expandem. A definição brasileira de tipologias dos municípios deve, necessariamente, basear-se nesses aspectos, na estratificação populacional e nos atributos socioterritoriais para a construção de novas regionalizações.

As cidades metropolitanas apresentam configurações próprias que exigem abordagens e vetores próprios de entendimento. Nesse sentido, a análise sobre as desigualdades socioterritoriais intra-urbanas e as diferenciações internas são fundamentais para orientar respostas das políticas públicas. Tais análises devem referenciar a formulação dos problemas e soluções. Nas cidades metropolitanas, os baixos números percentuais ganham dimensões grandiosas quando vistos em termos absolutos. Nesses contextos, os índices médios nada dizem sobre as imensas disparidades que marcam o cotidiano de seus moradores.

A articulação de políticas públicas nessa perspectiva regional-territorial no contexto de grandes cidades metropolitanas desenha pautas diferenciadas, intrínsecas a centros de referência, que, por sua vez, desenham regionalizações complexas. Essa perspectiva regional-territorial é necessária para pensar questões urbanas que se irradiam para além dos limites municipais, concernentes a cidades que se espraiam por vastas extensões espaciais, com problemáticas habitacionais, de saneamento ambiental e de mobilidade urbana, entre outras, expressas em escalas amplas, com interferência de numerosas variáveis.

Assim, a escala reduzida dos municípios de pequeno porte revela dimensões urbanas que a escala das cidades metropolitanas ocultam. Por sua vez, estas últimas revelam interações urbanas e aspectos qualitativos que se mostram somente nos contextos de grandes quantidades, de grandes números. Os fenômenos que atravessam esses diferentes tipos de cidades pautam as políticas públicas e as articulações regionais de modo totalmente distinto. Vale sublinhar que determinadas pautas e processos ganham nitidez somente na perspectiva regional mais larga, em outras escalas, em outros níveis de complexidade.

Além das estratificações populacionais urbanas e rurais apontadas anteriormente, outra referência para a discussão sobre a diversidade regional, em relação direta com as lógicas das desigualdades regionais, é o fator étnico-cultural. Trata-se da presença de comunidades tradicionais, como as populações ribeirinhas, os grupos indígenas e remanescentes de quilombos em todas as regiões brasileiras. A Região Amazônica concentra muitas dessas comunidades, em tensão constante com o avanço da urbanização excludente e predatória observado nas últimas décadas. Muitas comunidades

tradicionais dessa região vivem em situação de vulnerabilidade social e alto grau de dispersão territorial. Esse aspecto étnico-cultural integra o debate sobre as políticas públicas brasileiras há vários anos, com a perspectiva de gênero. Nesse período, houve alguns avanços, mas registram-se várias insuficiências. Os estudos sobre fatores territoriais têm muito a contribuir para esse debate, pois a territorialização associa conceitos culturais e existenciais ao poder e às práticas políticas. O planejamento e a gestão territorial procuram aprofundar propostas ligadas a essas comunidades tradicionais, especialmente a garantia do acesso e a segurança da posse das terras necessárias para moradia e realização de atividades econômicas.

Adentrar-se pelos caminhos das desigualdades e diversidades regionais nacionais assemelha-se ao gesto de tomar nas mãos um caleidoscópio do Brasil, em que aparentes conjuntos homogêneos logo se desfazem a depender do ângulo ou da ênfase do indicador ou do fenômeno em questão. A cada movimento, revela-se um novo mosaico. Isso evidencia a necessidade de novas regionalizações e tipologias de cidades que possam tornar mais evidentes não somente as peculiaridades-diferenças regionais, mas, essencialmente, novas chaves de compreensão de processos geradores de desigualdades sociais, os quais se encontram emaranhados entre matizes econômicos, sociais, políticos, culturais e ambientais que fazem parte da configuração dos territórios brasileiros.

Constata-se que ainda há muitos invisíveis nesses territórios que precisam se tornar visíveis. Precisamos de novas cartografias, que nos permitam ver dimensões e complexidades socioterritoriais ocultas. Trata-se de considerar os mapas reais em confronto com os mapas oficiais das regiões e cidades brasileiras. Um processo que se relaciona com a busca, antes de tudo, por padrões de civilidade nas próprias metodologias de medição das desigualdades sociais, para que todos os brasileiros possam ser incluídos nas estatísticas nacionais.

É de 2004 o Atlas Racial do Brasil. Também é recente o reconhecimento das comunidades quilombolas e das tribos indígenas. As populações em situação de rua presentes em muitas cidades brasileiras ainda não são contabilizadas nos censos demográficos, ficando a decisão de realizar levantamentos, pesquisas e contagens no âmbito municipal. O verso "o Brasil não conhece o Brasil", da música Querelas do Brasil, interpretada por Elis Regina, continua uma realidade a ser superada.

Ao lado do reconhecimento das desigualdades sociais presentes nos mais diversos matizes do cotidiano das cidades, outra compreensão sobre as dinâmicas, as representações e o jogo de visibilizações e ocultamentos territoriais se faz necessária e premente. Um documento produzido em 2000 pela *Documentação Francesa*, pensando a França para 2020, ao discutir a centralidade dos territórios, sinaliza que as políticas públicas descubram os territórios vividos para além dos espaços administrativos, distinguindo o espaço do território. Conforme tal documento, a noção de espaço refere-se mais à lógica funcional (espaço aéreo, espaço marítimo), sendo "seres de sangue frio"; já a noção de território refere-se às construções históricas, ao imaginário, ao mundo simbólico, ao vivido (território comunal, território nacional), sendo "seres de sangue quente", considerados "atores do desenvolvimento". (Datar, 2000:11)

Na introdução do livro *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*, Milton Santos e Maria Laura Silveira (organizadores) referem-se à noção de território usado, permitindo "pensar o território como ator e não apenas como um palco, isto é, o território no seu papel ativo". (Santos & Silveira, 2001:11)

O que essa noção de território usado ou território-ator traz de interessante para a reflexão sobre as desigualdades sociais e sobre as políticas públicas é justamente o papel central que o território vivido tem na configuração desses processos presentes nas cidades brasileiras. Compreender as conexões e relações que se dão na dinâmica cotidiana desses territórios torna-se fundamental para pensar em respostas de políticas públicas que se infiltrem em cenários pré-existentes, os quais envolvem situações de riscos, vulnerabilidades e exclusões pessoais e sociais. A implementação das políticas públicas não ocorre num grau zero socioterritorial. Os programas, projetos e ações públicas inserem-se em redes de

relações existentes, que afetam, positiva ou negativamente, as novas relações e os acontecimentos introduzidos pelo poder público. A leitura dessas relações socioterritoriais pré-existentes e a previsão de novos arranjos relacionais tornam-se procedimentos básicos na formulação e implementação de políticas públicas com perspectiva territorial e regional.

Nessa perspectiva, os territórios são dinâmicos e se confrontam com nossas ações e instrumentos de medida, que normalmente prezam pela precisão e denotam mais rigidez do que movimento de compreensão. Formatar mecanismos de gestão que se aproximem mais da concepção de território vivido, ainda que baseados nos espaços administrativos, também é mais um dos desafios a enfrentar diante das desigualdades sociais no contexto brasileiro.

Significa admitir que, mais do que localizar situações, o que importa é compreender as razões, os sentidos e as conexões dessas localizações que dizem respeito não somente ou estritamente às relações de proximidade ou vizinhança física, mas também às semelhanças/diferenças de situações vividas, de contextos socioculturais. Aprender essa dinâmica envolve diferentes técnicas que extrapolam as estatísticas. Significa incluir outras formas de conhecimento sobre a realidade, agregando diversidades de olhares sobre a mesma realidade, sobre os territórios.

"O território, visto como unidade e diversidade, é uma questão central da história humana e de cada país e constitui o pano de fundo do estudo das suas diversas etapas e do momento atual". (Santos & Silveira, 2001:20)

Essa unidade/diversidade do território indica que não basta ter os mapeamentos da pobreza, vulnerabilidade ou exclusão social das cidades brasileiras para se dizer que as políticas sociais passam a ser políticas territoriais ou que consideram o território como fator central no modo de gestão destas políticas. Tais mapeamentos são apenas um dos pontos de partida para se apropriar dos significados e expressões das situações por eles evidenciadas.

Flávio Villaça, ao estudar os processos de segregação social nos espaços intra-urbanos metropolitanos, enfatiza a importância de explicar as configurações espaciais além de localizá-las: "não basta constatar essas configurações espaciais. É necessário explicá-las e articular a explicação com as transformações dos demais elementos da estrutura urbana. Ou seja: explicação das transformações de um elemento deve explicar também as transformações dos demais elementos da estrutura". (Villaça, 2001:36)

Trazer à tona as diferenças e desigualdades regionais e socioterritoriais para o âmbito das políticas sociais de educação, saúde, habitação, assistência social e de proteção a crianças e adolescentes torna-se um importante exercício para inverter a lógica de atendimento às demandas setorializadas, ou por segmentos, para se passar para uma lógica baseada nas diferenças e desigualdades sociais presentes nas relações territoriais que constituem as cidades e regiões brasileiras.

Segmentos e demandas podem apresentar configurações muito distintas a depender do lugar/lugares onde se encontram, onde se concretizam como sujeitos coletivos de ações político-territoriais, onde se fazem realidade e onde acontecem como vida.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2000.

DATAR. *Amenager la France de 2020: mettre les territoires en mouvement*. Paris, La Documentation Française, 2000.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Laura Maria. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 2001.

Reflexão e espanto: a questão racial nas políticas de assistência social da criança e do adolescente

Marcelo Paixão¹
Luiz Marcelo Carvano²

*"Menino sonha com coisas
Que a gente cresce e não vê jamais."*
Roberto Ribeiro (Todo menino é um rei)

1. Introdução

No presente artigo vamos procurar entender o tema das discriminações e das desigualdades raciais contrastando-o com o modo pelo qual esta dimensão é tratada no interior do Estatuto da Criança e do Adolescente, no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e na versão preliminar (de junho de 2004) da Política Nacional de Assistência Social. Buscaremos fazer algumas breves contribuições sobre os motivos pelos quais esse tema vem recebendo quase nenhum destaque no interior daqueles instrumentos legais, bem como as seqüelas que esta lacuna pode acarretar à sua eficácia e real capacidade de gerar justiça social.

Tendo em vista esses objetivos, nosso esforço estará dividido em cinco seções, além desta breve introdução. Na segunda parte, vamos refletir sobre alguns marcos conceituais que julgamos interessantes ao debate sobre as políticas sociais no seu sentido mais geral – mais especificamente, as contribuições de Durkheim, Polanyi e Castel sobre solidariedade e proteção social. Na terceira seção, vamos analisar as mudanças recentes na concepção das políticas sociais e assistenciais no Brasil. Na quarta seção, inteiramente dentro do eixo de nossa preocupação principal, analisaremos o modo pelo qual as desigualdades raciais vêm sendo tratadas no interior das ações voltadas à proteção social de crianças e adolescentes brasileiros. No quinto tópico, iremos contrastar o conteúdo desses programas e estatutos com alguns indicadores relacionados diretamente à assistência e à proteção social da criança e do adolescente no Brasil, desagregados por contingentes de raça/cor. Por fim, com base na leitura desse conjunto de informações, vamos tecer algumas considerações sobre esse debate.

2. Políticas sociais e assistenciais: alguns referenciais teóricos

O tema das políticas públicas para crianças e adolescentes remete diretamente ao tema da solidariedade social. Aqui temos em vista, especialmente, os mecanismos encontrados no interior das sociedades humanas para proteger seus membros de situações de desamparo e extrema privação material³. Posta a importância de tal questão é natural que a mesma tenha recebido célebres interpretações no interior do pensamento sociológico.

¹ Marcelo Paixão, doutor em sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, é professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e coordenador acadêmico do Observatório Afrobrasileiro.

² Luiz Marcelo Carvano, sociólogo, é pesquisador do Observatório Afrobrasileiro.

³ Evidentemente, o tema da proteção social da criança e do adolescente não se esgota exclusivamente dentro da chave do problema da solidariedade. Ficando apenas no interior das sociedades ocidentais, sabemos que desde a Antiguidade Clássica as formas de socialização da criança e do adolescente igualmente se imbricam com o tipo de cidadão que a sociedade gostaria de formar, no caso,

O sociólogo francês Emile Durkheim (1999 [1893]) considerava as sociedades humanas totalidades alicerçadas desde seus fundamentos morais⁴. Desta análise podemos entender que o liame que tornava as coletividades humanas coesas e coerentes em seu modo de funcionamento eram justamente os valores éticos compartilhados por seus membros. Para além de uma interpretação conservadora do aporte desse autor, que nos remeteria às formas de controle individual (ou dominação ideológica) por parte do conjunto da sociedade, a clássica contribuição de Durkheim acerca da solidariedade social igualmente pode ser entendida dentro de uma chave mais progressista. Assim, da leitura de seu pensamento podemos tirar algumas conclusões que não deixam de ser interessantes nos atuais dias neoliberais. Isto é, apesar de, do ponto de vista material, o mercado ter a potencialidade de estruturar os seres humanos em torno de uma totalidade coerente – por meio do sistema de preços –, essa instância seria incapacitada para fazê-lo em termos dos alicerces últimos de uma coletividade, que deve residir no princípio da mútua convivência, interação e proteção social.

Certamente, essa leitura, que julgamos mais progressista, é apenas uma dentre as tantas factíveis acerca do significado da tradição *durkheimiana*. De todo modo, essa alternativa em termos interpretativos receberia seminais leituras tanto do economista e filósofo austro-húngaro Karl Polanyi (2000 [1944]) quanto, mais recentemente, do sociólogo francês Robert Castel (1998 [1995]). De acordo com o primeiro, a terra, o trabalho e o dinheiro são mercadorias fictícias. Ou seja, são entes que embora possam ser vendidos e comprados no mercado transcendem essa dimensão. Isto ocorre porque terra, trabalho e dinheiro são coisas que se vinculam à reprodução da vida social como um todo, para além de seu aspecto estritamente econômico. Por isso, tais esferas não podem ser, *tout court*, subordinadas ao princípio da lucratividade comercial, sob risco de comprometer a totalidade do tecido social. Ou seja, o mundo do interesse material privado e o ideário de um mercado auto-regulado seriam incapazes de garantir a reprodução social das sociedades. Assim, a dimensão sociológica (ou moral) do ser humano (*homo sociologicus*) cedo ou tarde teria primazia sobre sua dimensão calculista e racional (*homo oeconomicus*), exigindo a (re)criação de antigos e novos mecanismos de proteção da sociedade do "moinho satânico", representado pelas forças do livre mercado.

Na interpretação de Castel, o tema da proteção social jamais teria saído de cena no interior das sociedades ocidentais, antes tendo-se metamorfoseado no decorrer de seu longo período de modernização e secularização, que se iniciou no século XIII e se estendeu até os nossos dias. Desse modo, a questão social no mundo ocidental teria acompanhado as transformações operadas no interior da vida econômica e societária. Primeiramente, por meio da redução da importância das famílias e das antigas aldeias e comunidades na proteção social dos indivíduos. Este papel foi repassado para as Igrejas e para o Estado. Contudo, mesmo estas instituições passaram a enfrentar crescente dificuldade para exercer tal papel num contexto de aumento do peso do interesse privado nas decisões públicas, especialmente no que tange à liberalização dos mercados de produtos, terra e trabalho. Com isso, os problemas sociais não puderam mais ser resolvidos com os instrumentos tradicionais do paternalismo e da caridade. Em suma, os desterrados de suas aldeias e comunidades, entregues à sorte do mercado de trabalho, exigiam mecanismos de proteção

peças civicamente virtuosas, isto é, dedicadas à participação nos assuntos que envolvessem a Pólis. Ou, recuperando os termos de Montesquieu (1973 [1748]), em sociedades democráticas, aristocráticas e despóticas, os modelos de ensino deveriam ser compatíveis com esses mundos mediante uma educação voltada à virtude, à honra ou ao medo. Mais recentemente, os autores da teoria do capital humano repousaram sua doutrina no princípio de que a produtividade marginal do trabalho era uma função dos anos de estudo formal de cada trabalhador. Enfim, esse conjunto de exemplos, mais uma vez, denota o traço estratégico e sistêmico que a educação – um dos pilares de uma política social – tem sobre o futuro não somente de cada indivíduo, mas de toda nação e sociedade. De todo modo, essas considerações não serão especificamente desenvolvidas no presente artigo. De fato, nosso eixo principal são as políticas voltadas para os jovens (crianças e adolescentes), com base na solidariedade social, especialmente no que tange aos mecanismos de proteção dos social e psicologicamente frágeis e desamparados.

⁴ Isso para não remetermos a autores mais antigos, como Aristóteles, pensador que entendia a fundação das sociedades humanas como gerada naturalmente devido a nossa natureza gregária enquanto indivíduos. Esse tipo de leitura, teoricamente, vem a ser o extremo oposto da tradição liberal contratualista, conforme a qual o ser humano, individualista e calculista por natureza, construiria o Estado e a sociedade civil após a assinatura de um contrato.

social mais eficazes e complexos, que somente puderam ser encontrados, nos países do Primeiro Mundo, com a emergência do moderno movimento operário no século XIX, cujas lutas resultaram na construção de políticas sociais universais na segunda metade do século XX.

Do aporte de Castel, portanto, vemos que a questão social passou por um crescente processo de politização, responsável por retirá-la da concepção puramente caritativa, transformando-a definitivamente em assunto de economia política. Destarte, ocorreu uma ampliação do escopo das políticas sociais, que deixaram de incorporar somente os eleitos tradicionais – órfãos, viúvas, doentes crônicos, portadores de necessidades especiais e idosos sem família – para incorporar os trabalhadores involuntariamente desempregados ou incapacitados psicológica ou fisicamente para o exercício de atividades profissionais por conta do ritmo de evolução das atividades econômicas e produtivas.

Sem embargo, desse conjunto de contribuições podemos conceber que, se é verdade que o tema das políticas sociais está diretamente vinculado aos valores éticos, morais e mesmo religiosos que regem uma dada sociedade, é perceptível que tal conjunto de valores resulta da ação política dos atores sociais, que determinam que contingentes da população precisam de proteção e em que circunstâncias torna-se justificável a ação da coletividade, mormente do poder público, em seu amparo.

Desse modo, tendo em vista o enfraquecimento relativo das instituições primárias, por intermédio das agências secundárias de socialização, balizado nos fundamentos morais sobre o significado da dignidade humana, aqueles que consensualmente são tidos como mais fracos e incapacitados são considerados passíveis de proteção coletiva. Os demais contingentes não o são. De todo modo, a construção desse consenso é um processo tortuoso e difícil, sendo no fundo resolvido pela ação dos atores sociais. Isso vale para o mundo. Isso vale para o Brasil – seja ao pensarmos nas políticas assistenciais para as crianças e os adolescentes, seja quando colocamos em tela o debate sobre as desigualdades raciais.

3. Políticas sociais no Brasil pós-1988

As políticas assistenciais no Brasil, a partir dos anos 1990, passaram por importante mudança conceitual em sua fundamentação e escopo. Sem a pretensão de esgotar o tema, podemos dizer que são fundamentalmente três os vetores das alterações: institucional, econômico-social e ideológico.

Em primeiro lugar, do ponto de vista institucional, a principal mudança que ocorreu no interior das políticas sociais brasileiras se deu com a Constituição de 1988, especialmente em seu Título VIII, Capítulo 2, que trata da Ordem Social. Já no artigo 194, parágrafo único, caput I, é afirmado o princípio da "universalidade da cobertura e do atendimento". Nesse caso, a intenção do legislador ao mencionar o princípio da universalidade como fundamento das políticas sociais tinha em vista tanto uma efetiva realização do princípio juridicamente igualitarista – todos os indivíduos são iguais perante as leis e o Estado –, quanto a expansão dos direitos de cidadania para uma ampla camada da população, até então secularmente excluída da maioria das políticas de promoção social realizadas pelo poder público, especialmente os contingentes vinculados ao mercado de trabalho informal. E essa questão, tal como veremos nos próximos parágrafos, embora tenha determinantes próprios, dialoga diretamente com o ambiente econômico e social do Brasil do final da década perdida.

Em segundo lugar, as transformações recentes no interior das políticas assistenciais no Brasil obedeceram a algumas mudanças relativas ao regime de acumulação vigente em nosso país, no período compreendido entre as décadas de 1930 e 1970 e o momento que se seguiu.

Desde os anos 1930, o Estado brasileiro veio desenvolvendo uma ativa política de intervenção no mercado de trabalho. Tal estratégia envolveu também a esfera previdenciária, em que o governo forjara Institutos de Aposentadoria e Pensão, cada qual vinculado às grandes corporações nacionais de trabalhadores (industriários, portuários e marítimos, comerciários, ferroviários, servidores públicos, bancários, trabalhadores em transporte de carga). Posteriormente ao golpe militar de 1964, o então novo regime unificou esse conjunto de institutos sob o nome de Instituto Nacional de Previdência

Social (INPS). De todo modo, até aquele instante, os sistemas de proteção social eram combinados com as estratégias do Estado autoritário e desenvolvimentista, que, aplicando a política substitutiva de importação, lograva manter elevados patamares de crescimento econômico, bem como do mercado formal de trabalho. Com isso, uma crescente leva de trabalhadores estaria "protegida", querendo ou não, por seus sindicatos e pelos sistemas de proteção social correspondentes. Já os setores sociais que não se vinculassem ao setor formal da economia, com exceção do atendimento médico-ambulatorial, ficavam fundamentalmente desassistidos, sendo em geral entregues aos cuidados de instituições como a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e de órgãos filantrópicos privados.

A partir dos anos 1990, em parte fundada nas mudanças institucionais geradas pela Carta de 1988, mas também influenciada pelos descaminhos da economia brasileira dos anos 1980 em diante, ocorreu uma paulatina transformação da concepção da política assistencial em nosso país. Para além das intenções dos legisladores da Carta de 1988, é fato que o mercado de trabalho formal, a partir dessa década, passou a encolher em termos proporcionais⁵. Com isso, aumentou o percentual de trabalhadores informais, sem acesso aos sistemas tradicionais de assistência. Além disso, a crise econômica, a hiperinflação e a extrema concentração de renda fizeram com que ocorresse uma elevação do grau de privação material de amplas parcelas de nossa população⁶. Assim, o tema da pobreza e da indigência não poderia mais ser tratado com os instrumentos paternalistas tradicionais, exigindo uma nova concepção das políticas de proteção social em nosso país⁷.

No contexto dos anos 1990, o significado da universalização das políticas sociais no Brasil representou um curioso momento de encontro entre a intenção do legislador em prol da geração de ações assistenciais do poder público (que fossem além das filantrópicas) para os segmentos à margem do mercado de trabalho formal e uma substancial redução deste mesmo segmento, além de crescimento daqueles setores que o senso comum tratou de classificar de excluídos sociais⁸.

A terceira mudança verificada no interior das políticas assistenciais em nosso país foi de ordem ideológica. É fato que a redução proporcional do número de trabalhadores formais igualmente se articulou com a crise do regime de acumulação – substituidor de importação – que se iniciara nos anos 1930, tornando as ações do poder público expostas às novas concepções provenientes dos organismos multilaterais. Tais instituições defendem a perspectiva de que parte de nossos problemas econômicos decorre do tamanho agigantado do Estado. Com isso, essas entidades passaram a pressionar pela redução dos recursos de determinadas políticas econômicas e sociais e na sua correspondente focalização nos segmentos mais pobres da sociedade. Tal como é mostrado no Relatório do Desenvolvimento Humano do Brasil de 1996, editado pelo Pnud-Brasil (p. 51), *"(n)o final dos anos 80, e sobretudo na década de 90, a agenda da política social brasileira passou a conferir um espaço – até então inexistente – às estratégias de combate à pobreza"*. Dito de outro modo, no interior dessa perspectiva vigora a idéia de que a eficácia e a justiça das políticas sociais e assistenciais deveriam

⁵ Mudanças nas metodologias de geração de dados do mercado de trabalho brasileiro não permitem estabelecer mais longo prazo a esse respeito. De todo modo, Martins (2003), baseado nos dados das Pnad da década passada (mais especificamente entre 1992 e 2001), apontou que a taxa de informalidade dos assalariados aumentou de 33% para 36%, entre os homens, e de 38% para 40%, entre as mulheres.

⁶ De acordo com Rocha (2003), em 1989, portanto um ano após a assinatura da nova Constituição, o percentual de pobres na população de nosso país atingia 29,9% do total, valendo salientar que, de acordo com os indicadores dessa pesquisadora, este índice cairia para o patamar de 20% após o Plano Real.

⁷ Naturalmente não ignoramos a importância das transformações experimentadas no interior das famílias brasileiras ao longo do século XX, especialmente a mudança dos papéis exercidos pelos dois gêneros no interior dos arranjos familiares e a tendência ao progressivo envelhecimento de nossa população. É evidente que essas mudanças são vitais para os programas de assistência social, tendo em vista, no mínimo, afetarem de forma intensiva o núcleo principal da solidariedade social. De todo modo, estamos preferindo ancorar nosso argumento nas transformações operadas no mercado de trabalho e nas consoantes alterações de perspectivas – por parte do poder público e dos intelectuais – acerca da capacidade do mundo do trabalho formal continuar sendo um meio eficiente de estruturação de nossa sociedade.

⁸ Para uma crítica ao termo "exclusão social" para designar o amplo contingente de brasileiros vivendo em situação de extrema privação material, ver Souza (2000).

caminhar para uma focalização, em que os recursos pudessem chegar aos mais pobres entre os pobres. Desse modo, os antigos sistemas de proteção social ao mundo do trabalho organizado (ou formal) – especialmente o previdenciário – poderiam ser privatizados, hipoteticamente permitindo que os recursos públicos fossem destinados aos mais necessitados.

Assim, ironia da história, pode-se ver que, embora o novo marco conceitual das políticas assistenciais em nosso país tivesse uma evidente intenção universalista, o significado deste universalismo não foi necessariamente consensual no interior de nossa sociedade. Ou seja, por universalismo, poder-se-ia depreender tanto uma concepção que efetivamente garantisse a proteção social para todos os brasileiros e brasileiras, como um ideário que seria universal, apenas porque estaria focado nos mais pobres – até então dessassistidos de semelhante ação – e não mais nos setores vinculados ao mercado de trabalho formal.

4. Políticas assistenciais para crianças e adolescentes e a questão racial

A nosso ver, uma reflexão sobre as políticas para a infância e a adolescência e sobre as estratégias de promoção da igualdade racial não poderá ser bem realizada sem que se tenha em conta o pano de fundo histórico, socioeconômico e ideológico (ou as contradições ideológicas) que marcou a concepção contemporânea sobre políticas assistenciais em nosso país. Assim, tal como nas demais esferas das políticas assistenciais, as ações do poder público voltadas especificamente para esse contingente foram incrementadas após a promulgação da Constituição de 1988.

No que tange às políticas sociais, um dos marcos pós-1988 foi a sanção, em 7 de dezembro de 1993, da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Todavia, no que tange especificamente às ações voltadas para crianças e adolescentes, o marco se dera cerca de três anos e meio antes, em 13 de julho de 1990, com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Em 1996, também podemos listar outro momento importante do ponto de vista institucional no que diz respeito às políticas de promoção da cidadania para crianças e adolescentes: a implantação do Programa Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti).

Em geral, tanto a Loas como o Estatuto da Criança e do Adolescente apontam para o caráter universal das políticas assistenciais. Ou seja, a princípio as ações do poder público deveriam ser direcionadas para todas as crianças e jovens, independentemente de sexo, cor, etnia, religião, etc. Dessa forma, logo nas disposições preliminares, artigo 3, do ECA é afirmado que *"a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção legal que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei e por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade"*. Para além da lei, é digno de nota o esforço dos sucessivos governos brasileiros nos últimos dez anos para universalizar ao público infanto-juvenil o acesso à escola e à vacinação.

Apesar desses princípios universalistas, vale salientar que em outros casos as ações tiveram um caráter evidentemente focalizado, como ocorreu com o antigo Peti. Embora hipoteticamente o Peti incidisse sobre todas as crianças e adolescentes submetidos à exploração econômica (independentemente de critérios de raça, etnia, religião, etc.), aquelas intervenções (especialmente a concessão da bolsa-escola) ocorriam de forma pontual no tempo (pessoas entre 7 e 14 anos) e no espaço (pessoas de determinado ponto do território nacional, vinculadas a uma atividade econômica específica, como as carvoarias, os canaviais, as plantações de sisal, etc.). Enfim, não deixa de ser interessante perceber que, nesse caso, as tradicionais contendas ideológicas não apareceram, ou ao menos não com destaque, tendo sido criada uma espécie de consenso no interior da sociedade sobre o acerto do teor direcionado dessa medida.

Na verdade, tanto o Estatuto da Criança e do Adolescente quanto o antigo Peti, hoje incorporado ao Programa Bolsa-Família, possuem intenções verdadeiramente importantes, sendo que suas concepções universalistas e focalizadas parecem razoavelmente compreensíveis. De todo modo, quando introduzimos o tema das relações raciais ou, mais concretamente, do preconceito e da discriminação étnica e racial, vemos que tal preocupação encontra-se notavelmente ausente dos respectivos estatuto e programa.

No Estatuto da Criança e do Adolescente não existe um único dispositivo sobre a proteção de crianças negras e indígenas do preconceito e da discriminação racial. O mesmo ocorre com o antigo Peti, a Loas e a versão preliminar da Política Nacional de Assistência Social, de junho de 2004. Na verdade, este último documento chega a tocar no tema da população que vive em condições de extrema privação material, entendendo-a como um público de potencial assistência por parte do poder público: *"além de privações e diferenciais de acesso a bens e serviços, a pobreza traz um mal maior: a exclusão social. O termo exclusão social confunde-se, comumente, com desigualdade, miséria, indigência, pobreza (relativa ou absoluta), apartação social, dentre outras"*. Daí, prossegue o texto: *"naturalmente existem diferenças e semelhanças entre alguns desses conceitos, embora não exista consenso entre os diversos autores que se dedicam ao tema. Entretanto, diferentemente de pobreza, miséria, desigualdade e indigência, que são situações, a exclusão social é um processo que pode levar ao acirramento da desigualdade e da pobreza e, enquanto tal, apresenta-se heterogênea no tempo e no espaço"* (p. 52-53). Nas passagens seguintes do documento ficamos esperando um debate mais aprofundado sobre essa heterogeneidade da pobreza e da exclusão social no Brasil, mormente em termos de sua composição de gênero e raça. Mas em vão. No seu desenrolar, o texto fala de crianças, adolescentes, jovens, idosos, deficientes, população de rua, migrantes e idosos abandonados. Sobre as populações afrodescendente e indígena não há uma única linha.

O tema das desigualdades raciais, bem como do preconceito e da discriminação sofrida por milhões de afrodescendentes e milhares de indígenas, simplesmente não integra o campo de preocupações dos principais instrumentos normativos e de ação por parte do poder público, isto é, nas políticas universais ou focalizadas, os dilemas desse amplo contingente são notoriamente ausentes.

Compreendemos que esse tipo de espanto poderia receber como resposta o fato de que isso introduziria um elemento discriminatório, ferindo o princípio da igualdade de todos os indivíduos perante a lei. O próprio fato de a Carta de 1988, Capítulo I, artigo 5º, caput XLII, apontar que *"a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão nos termos da lei"*, entre outros parágrafos, poderia ser argumentado como causa eficiente para proteger a criança e o adolescente negros e indígenas das práticas discriminatórias.

Contudo, a nosso ver, essa questão não pode ser resumida ao plano formal. Se os indivíduos dos diferentes grupos raciais e étnicos vivenciam diferentes situações ao longo de seu ciclo de vida, fazendo com que as desigualdades entre suas respectivas condições de vida assumam um caráter estrutural, a mera consagração do princípio formal da igualdade de todos perante a lei pode não passar de uma elegante forma de se afirmar que essas assimetrias serão preservadas indefinidamente. No entanto, coerentemente com o que deveria ser a intenção dos legisladores da Constituição, não haveria motivos para que medidas legais de natureza complementar de proteção aos coletivos historicamente discriminados não viessem a ser adotadas em nome da redução das disparidades sociais e raciais em nosso país.

5. Leitura de indicadores das desigualdades raciais da população jovem no Brasil

Nesta seção, procuraremos demonstrar o quão quimérica é a suposição de que as condições de vida de crianças e adolescentes dos diferentes grupos de raça/cor em nosso país são iguais. Existem amplos abismos separando as condições de existência das crianças brancas e negras que justificam a adoção de medidas complementares às ações existentes para promover a igualdade racial. Nesse sentido, com a intenção de ilustrar a argumentação que estamos desenvolvendo, vamos verificar de forma sucinta como se comportam os indicadores sociais da população brasileira abaixo de 14 anos,

envolvendo os seguintes temas: acesso à escola, trabalho infantil, pobreza e indigência, condições de moradia e habitação e taxas de homicídio. Desse modo, acreditamos que encontraremos elementos mais consistentes que justifiquem uma nova perspectiva em relação às políticas públicas de caráter assistencial dedicadas a esse contingente.

5.a. Indicadores de acesso à escola

Conforme foi apontado na seção anterior, durante os anos 1990 ocorreu uma forte expansão da rede pública de ensino em nosso país. Este processo se deu de maneira universal, tanto por não ter tratado de forma discriminatória determinados contingentes de nossa população (segundo critérios étnicos, religiosos, raciais, etc.), como por ter procurado efetivamente expandir a todas as crianças brasileiras o acesso ao sistema de ensino.

Verificamos que, em alguma medida, ocorreu redução das desigualdades raciais em relação à taxa de escolaridade bruta, especialmente na rede pública de primeiro grau. Na tabela 1, observamos que a taxa de escolaridade bruta dos negros entre a 1ª e a 8ª séries era de 128,9%, em 2000, ao passo que a dos brancos era de 120,6%. Contudo, na mesma tabela é factível perceber que, naquele ano, no que se refere ao acesso dos negros às faixas de ensino mais elevadas, tal caminho ainda prosseguia um tanto difícil. Assim, a taxa bruta de escolaridade dos negros no 2º grau ainda era trinta e um pontos percentuais inferior à dos brancos. Já no terceiro grau, enquanto a taxa bruta de escolaridade da população brasileira de raça/cor branca era de 25,3%, a dos negros era de ínfimos 6,88%. Contudo, tais dados somente revelam um dos aspectos da realidade.

Na tabela 2, podemos ver os indicadores da escolaridade líquida da população brasileira segundo os grupos de raça/cor. Os dados nos permitem ter uma idéia do aproveitamento e das dificuldades enfrentadas pelos jovens na vida escolar. Observamos que entre os negros que cursavam o 1º grau, 87% pertenciam à faixa etária esperada (entre 7 e 14 anos), proporção que caía para 23,1% no 2º grau e para 2,4% no terceiro grau. De acordo com a mesma fonte, é possível observar que o problema da defasagem escolar entre os brancos, ainda que longe de inexistente, era menos acentuado.

Tabela 1 – Taxa de escolaridade bruta da população brasileira e dos grupos raciais selecionados, 2000

Raça	1º Grau	2º Grau	3º Grau
Brancos	120,6	97,1	25,3
Negros	128,9	65,9	6,8
Total	124,6	81,5	16,5

Obs. 1: Taxa de escolaridade bruta é o índice resultante da divisão da população que está freqüentando a escola pelo número de pessoas em idade escolar, de acordo com as faixas etárias correspondentes.

Obs. 2: Negros = autodeclarados pretos e pardos

Fonte: Censo Demográfico 2000, Tabulações Observatório Afrobrasileiro – Fichário das Desigualdades Raciais – www.observatorioafrobrasileiro.org.br

Tabela 2 – Taxa de escolaridade líquida da população brasileira e dos grupos raciais selecionados, 2000

Raça	1º Grau	2º Grau	3º Grau
Brancos	91,9	46,5	12,3
Negros	87,9	23,1	2,4
Total	89,8	34,9	7,6

Obs. 1: Taxa de escolaridade líquida corresponde ao índice da população que está freqüentando a escola dentro do nível esperado para a respectiva faixa etária.

Obs. 2: Negros = autodeclarados pretos e pardos

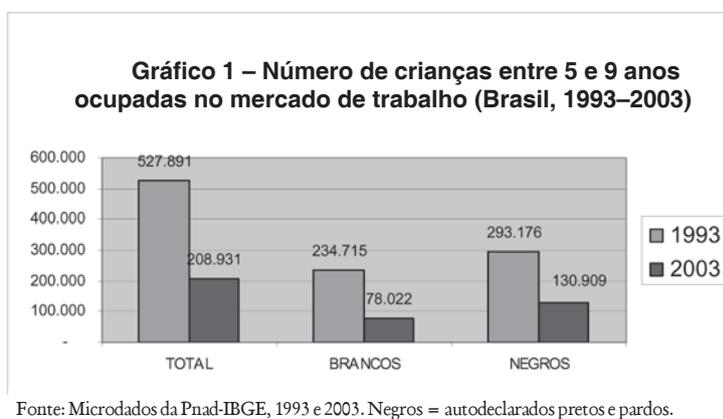
Fonte: Censo Demográfico 2000, Tabulações Observatório Afrobrasileiro – Fichário das Desigualdades Raciais – www.observatorioafrobrasileiro.org.br

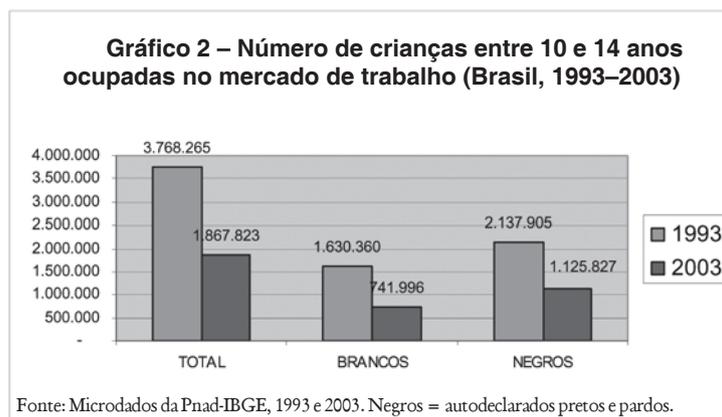
Para além das estatísticas em si, o que esses indicadores revelam é o cenário de um ambiente proporcionalmente menos favorável para o ingresso, a permanência e o sucesso escolar por parte das crianças negras. Não haveria como nos alongarmos sobre tal questão no presente espaço, embora esses fatores necessariamente tenham de ser lidos de forma holística. Ou seja, a maior probabilidade de exclusão das crianças negras da sala de aula combina diversos fatores reportados às condições econômicas pioradas, ao racismo no ambiente escolar, à falta de perspectivas de melhor alocação no mercado de trabalho, etc. (cf. Cunha Jr, 1987; Cavalleiro, 2003). De todo modo, essas reflexões em si não formam novidade alguma. O espanto brota do fato de que essa realidade simplesmente não está mencionada nos instrumentos legais e nas ações governamentais que tratam do assunto.

5.b. Trabalho infantil e juvenil

Outro tema diretamente relacionado à questão das políticas de proteção à infância e à adolescência é a questão do trabalho infanto-juvenil. De acordo com a Pnad-IBGE, em 1993, havia 527 mil crianças entre 5 e 9 anos e 3,77 milhões de jovens entre 10 e 14 anos ocupados ou procurando emprego em todo o Brasil. Dez anos depois, em 2003, o número de crianças e jovens nessa situação registrou um acentuado declínio em todo o país. O número de crianças de 5 a 9 anos trabalhando caiu para 208,9 mil. Já a quantidade de jovens entre 10 e 14 anos ocupados ou procurando ocupação no mercado de trabalho diminuiu para 1,87 milhão. Em grande parte, essa queda, além da própria expansão da rede de ensino, associou-se a um conjunto de medidas adotadas pela sociedade brasileira ao longo da década para reduzir tais práticas.

A análise dessa realidade segundo os grupos raciais mostra que também ocorreu uma pronunciada redução na taxa de ocupação de crianças e jovens brancos e negros no mercado de trabalho. Assim, entre 1993 e 2003, o percentual de crianças de 5 a 9 anos ocupadas reduziu-se de 2,8% para 1%, entre as crianças brancas, e de 3,5% para 1,5%, entre as negras. No mesmo período, ocorreu redução na taxa de participação de jovens de 10 a 14 anos, de ambos os grupos raciais, no mercado de trabalho. Entre os brancos, a taxa declinou de 18,8% para 9,7%; entre os negros, reduziu-se de 24,3% para 13,1%.





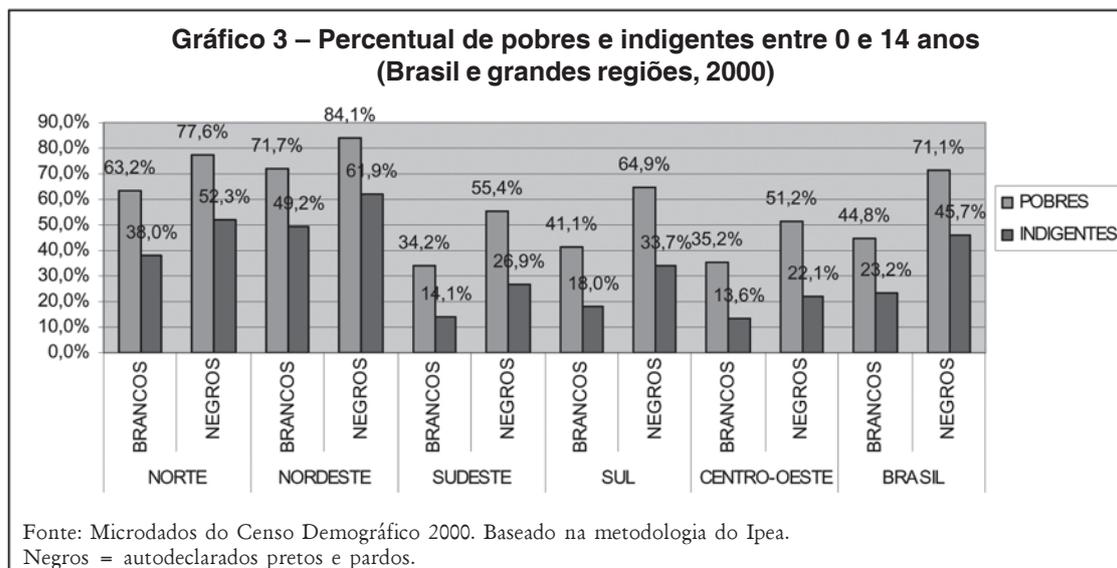
Os resultados recentes do combate ao trabalho infanto-juvenil representam uma realidade, de fato, bastante animadora. Contudo, quando analisada com base no ângulo das desigualdades raciais, tal evolução revela um dado curioso. Por paradoxal que seja, as assimetrias raciais cresceram durante o período compreendido entre 1993 e 2003. Assim, não computando as crianças amarelas, indígenas e de raça/cor ignorada, do total de crianças entre 5 e 9 anos que estavam trabalhando em 1993, 55,5% eram negras. Dez anos depois, este percentual se elevou para 62,7%. Entre os jovens de 10 a 14 anos que estavam trabalhando ou procurando ocupação, a presença de negros passou de 56,7%, em 1993, para 60,3%, em 2003 (gráficos 1 e 2).

Como vimos, as medidas de combate ao trabalho infantil apresentam certo traço dúplice do ponto de vista da concepção geral que norteou suas ações. Assim, por dado ângulo, tais ações tiveram caráter universalista, ao menos se por este termo entendermos políticas *color blind*. Contudo, lidas por outro ângulo, as mesmas ações tiveram caráter focalizado, dado que incidiam sobre um público-alvo bastante definido. Finalmente, conforme já salientado, não se pode deixar de reconhecer que a queda do percentual de jovens ocupados ou buscando ocupação, em grande medida, parece ser produto da expansão da rede de ensino.

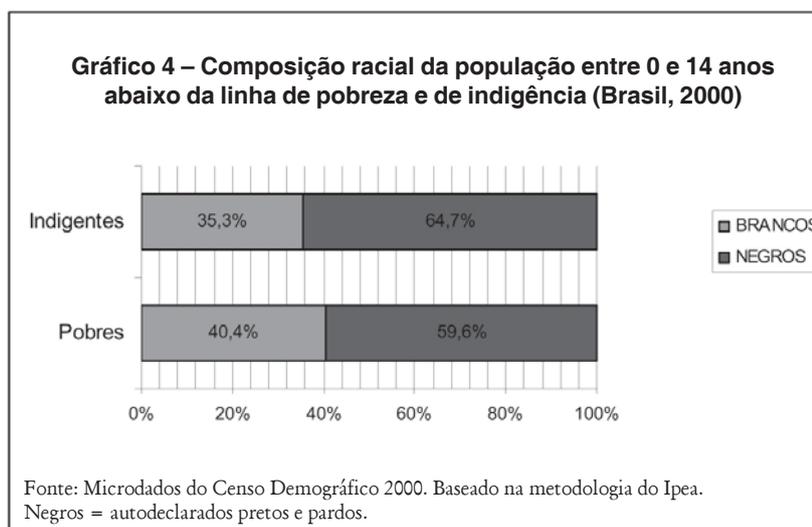
A lição que também podemos tirar desses percentuais reside no fato de que a ausência de uma denodada ação corretiva do poder público, no sentido da promoção da igualdade racial, pode acarretar um aprofundamento do abismo entre as condições de vida dos distintos grupos de raça/cor, paradoxalmente ampliando as sensações de privação relativa. E tal aspecto, definitivamente, não pode ser tomado como um dado natural ou menos preocupante da realidade. A leitura dessas informações leva a concluir que o Estado brasileiro continua sendo proporcionalmente mais leniente com a exploração da força de trabalho das crianças negras.

5.c. Pobreza e indigência

O tema da pobreza e da indigência aparece com grande destaque na quase totalidade dos documentos oficiais que tratam das políticas sociais. No entanto, quando ampliamos essa reflexão para a questão racial, é notória a existência de uma literatura que trata o tema, apontando, invariavelmente, maior incidência de pobreza e indigência entre a população negra (cf. Henriques, 2001).



O gráfico 3 revela o percentual de crianças pobres e indigentes entre 0 e 14 anos, segundo a decomposição por raça/cor. O índice de crianças negras abaixo da linha de pobreza (71,1%) e da linha de indigência (45,7%), no total brasileiro, é nitidamente superior aos indicadores encontrados entre as crianças brancas na mesma idade (44,8% abaixo da linha de pobreza e 23,2% abaixo da linha de indigência). Em todas as regiões, as diferenças são evidentes, mais ou menos acentuadas. Isso faz com que do total de crianças abaixo da linha de pobreza e indigência, 59,6% e 64,7%, respectivamente, sejam negras (gráfico 4).



Mais uma vez, portanto, verifica-se certo desapontamento ao se constatar que tal realidade não é sequer mencionada no interior dos documentos oficiais que tratam das políticas assistenciais para a infância e a juventude de nosso país. De novo, perguntamo-nos: por que tal situação ocorre?

5.d. Condições de moradia

O problema do acesso às condições de moradia adequada é parte essencial do debate sobre as políticas assistenciais para infantes e jovens. Dos dados podemos depreender um conjunto de aspectos relacionados à qualidade de vida dessas pessoas. Vamos ver, destarte, como se comportam os indicadores desagregados por raça/cor.

Nas tabelas 3 e 4 podemos ver que, entre 1993 e 2003, ocorreu uma expansão dos serviços de coleta do lixo, fornecimento de água pela rede geral e de esgotamento sanitário para a população brasileira entre 0 e 14 anos (naturalmente expressando a expansão destes serviços para a população em seu conjunto). No começo da década passada, o percentual de crianças negras com acesso à água potável, esgotamento sanitário e coleta do lixo era, respectivamente, de 56,2%, 35,3% e 49,5%. Entre as crianças brancas, o índice era de 83,6%, 61,9% e 72,7%, respectivamente.

Em 1993, o percentual de crianças entre 0 e 14 anos com acesso aos três serviços conjuntamente era de 28,2%, entre os negros, e 56,2%, entre os brancos. Em 2003, o percentual de crianças com acesso aos mesmos serviços havia aumentado consideravelmente. Entre as crianças negras, o acesso à água potável passou para 75,3% (crescimento de 34% no período); de esgotamento sanitário, para 49,5% (crescimento de 40%); e de coleta do lixo, para 74,7% (crescimento de 51%). Vale salientar que a intensidade da evolução foi superior ao que ocorreu entre as crianças brancas. Em uma década, os índices de acesso das crianças brancas à água potável, ao esgotamento sanitário e à coleta do lixo subiram para 91,9% (crescimento de 10%), 71,3% (crescimento de 15%) e 86,9% (crescimento de 19,5%), respectivamente. Contudo, mesmo tais indicadores são passíveis de ressalvas.

Em primeiro lugar, o fato do ritmo de expansão dos serviços coletivos para as crianças negras ter superado o ritmo de evolução do mesmo indicador para as crianças brancas obedece ao fato de que para estas últimas esse serviço já se encontrava mais disseminado. Com isso, se todas as crianças brasileiras fossem brancas, poder-se-ia dizer que virtualmente os serviços de fornecimento de água potável e de coleta do lixo já estariam praticamente universalizados. De todo modo, em 2003, tal realidade ainda estava distante do que ocorre entre as crianças negras, cujo acesso ao serviço de fornecimento de água potável e de coleta do lixo era inferior 16,6 pontos percentuais e 12,2 pontos, respectivamente, ao acesso das crianças brancas.

Em segundo lugar, o serviço de esgotamento sanitário, essencial para reduzir o número de mortes por causas evitáveis entre crianças e jovens, em 2003, ainda não era fornecido à metade das crianças negras de até 14 anos. Este mesmo serviço era muito mais acessível às crianças brancas, embora ainda distante do ideal (atendendo a 71% do total).

Em terceiro lugar, deve ser frisado que o percentual de crianças negras que contavam com os três serviços públicos mencionados era, em 2003, de apenas 45%; entre as brancas, o índice era de 68,2% (tabelas 3 e 4).

Tabela 3 – Percentual da população brasileira entre 0 e 14 anos com acesso a serviços públicos segundo os grupos de raça/cor, 1993

REGIÃO	Raça	Acesso à água potável	Acesso ao esgotamento sanitário	Acesso à coleta regular de lixo	Acesso aos três serviços simultaneamente
NORTE	Branco	67,8%	48,1%	60,4%	37,8%
	Negro	54,1%	31,2%	45,9%	21,9%
NORDESTE	Branco	53,2%	34,1%	50,4%	28,3%
	Negro	40,0%	23,3%	37,7%	16,7%
SUDESTE	Branco	92,9%	78,6%	82,4%	73,1%
	Negro	78,6%	58,1%	65,1%	49,2%
SUL	Branco	89,6%	56,8%	71,5%	50,6%
	Negro	74,0%	35,4%	64,5%	31,5%
CENTRO-OESTE	Branco	82,7%	35,8%	70,7%	33,3%
	Negro	67,3%	29,6%	61,1%	25,8%
BRASIL	Branco	83,6%	61,9%	72,7%	56,2%
	Negro	56,2%	35,3%	49,5%	28,2%

Obs.: Negros = autodeclarados pretos e pardos.

Fonte: Microdados da Pnad/IBGE 1993, tabulados pelo Observatório Afrobrasileiro.

Tabela 4 – Percentual da população brasileira entre 0 e 14 anos com acesso a serviços públicos segundo os grupos de raça/cor, 2003

REGIÃO	Raça	Acesso à água potável	Acesso ao esgotamento sanitário	Acesso à coleta regular de lixo	Acesso aos três serviços simultaneamente
NORTE	Branco	76,9%	57,6%	87,6%	47,9%
	Negro	66,6%	43,6%	81,1%	36,0%
NORDESTE	Branco	71,8%	42,6%	69,8%	38,7%
	Negro	60,0%	34,9%	60,8%	30,1%
SUDESTE	Branco	98,2%	86,5%	94,0%	85,0%
	Negro	93,2%	74,3%	88,6%	71,5%
SUL	Branco	96,6%	73,0%	85,7%	67,8%
	Negro	93,6%	57,7%	86,2%	54,6%
CENTRO-OESTE	Branco	95,6%	44,3%	89,0%	42,9%
	Negro	89,9%	37,8%	82,4%	35,8%
BRASIL	Branco	91,9%	71,3%	86,9%	68,2%
	Negro	75,3%	49,5%	74,7%	45,3%

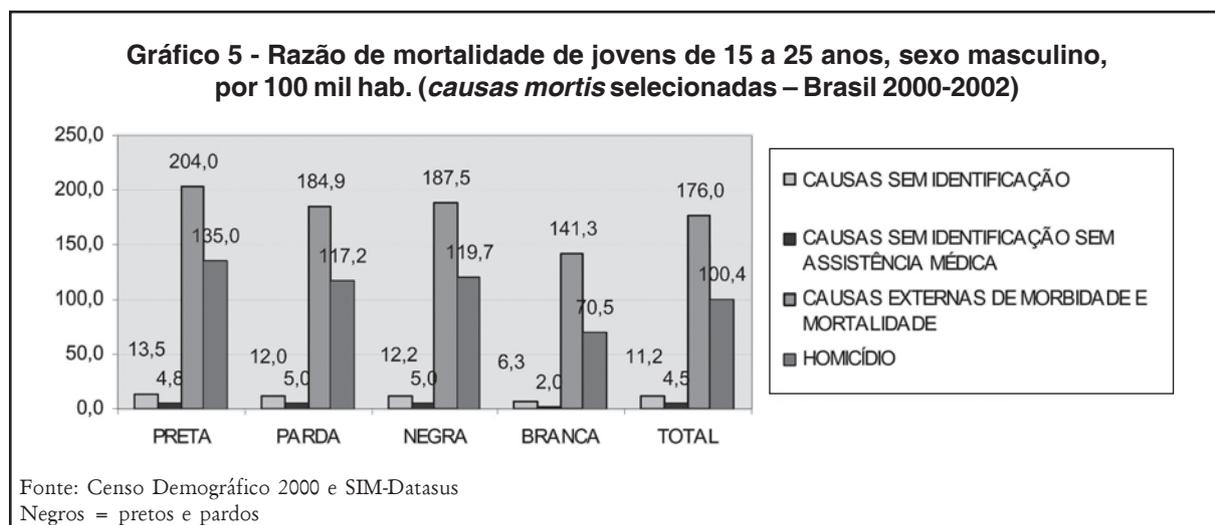
Obs.: Negros = autodeclarados pretos e pardos.

Fonte: Microdados da Pnad/IBGE 2003, tabulados pelo Observatório Afrobrasileiro.

Essas informações demonstram que, de fato, as políticas universais podem trazer benefícios para a população como um todo – e em ritmo maior para os contingentes tradicionalmente discriminados (como os negros) –, mas não podemos deixar de avaliar que se tais ações não assumirem a superação das desigualdades raciais como um de seus princípios básicos, as disparidades tenderão a se prorrogar indefinidamente.

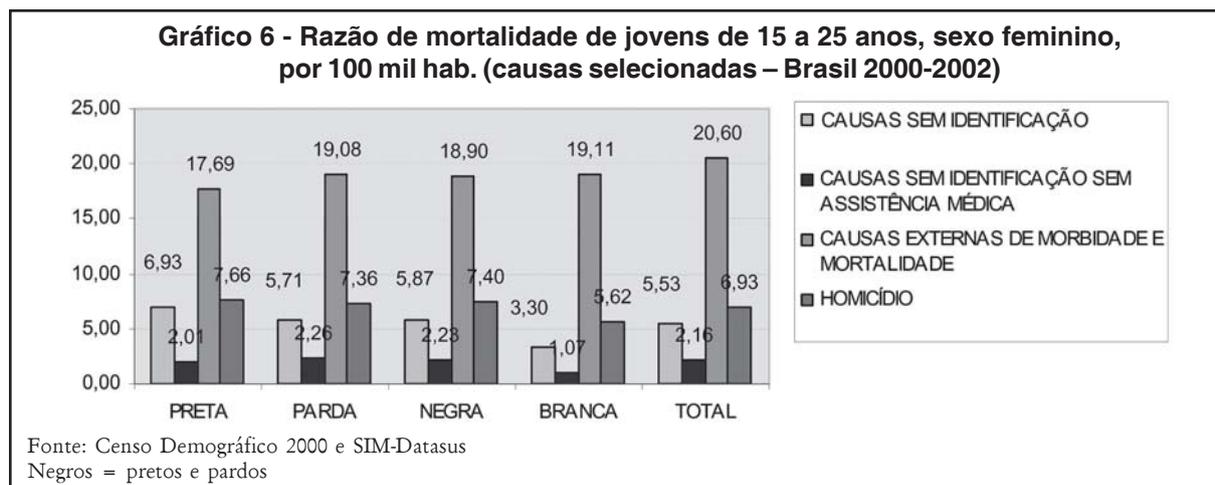
5.e. Assistência médica e vitimização da população jovem

Os últimos indicadores que mobilizaremos para os fins de nossa argumentação serão os relacionados às causas de mortalidade da população masculina entre 15 e 25 anos por 100 mil habitantes, no triênio 2000-2002, por causas desconhecidas, por causas desconhecidas devido à falta de assistência médica, por causas externas e por causas externas por homicídio. A escolha dessa faixa etária decorre do fato de que a mesma ilustra de forma cabal um dos temas mais importantes envolvendo a população jovem atualmente: a assistência médica e, principalmente, as mortes violentas.



No gráfico 5, pode-se ver que a razão de mortalidade da população negra entre 15 e 25 anos, do sexo masculino, por causas desconhecidas (12,2/100 mil habitantes do mesmo grupo de raça/cor), era 93,6% superior ao mesmo indicador para as pessoas brancas da mesma faixa etária. Já a razão de mortalidade por causas desconhecidas por falta de assistência médica entre os negros era 150% superior ao mesmo indicador entre os brancos.

No gráfico 6, verificamos que entre as mulheres negras de 15 a 25 anos, igualmente ocorria uma nítida diferenciação em termos das razões de mortalidade por causas não conhecidas (em 78%) e por causas não conhecidas por falta de assistência médica (em 108%), comparada às mulheres brancas do mesmo grupo etário.



Os indicadores de razão de mortalidade por causas não naturais e por causas não naturais derivadas de homicídios igualmente são mais elevados entre os jovens negros do que entre os jovens brancos de 15 a 25 anos. Entre os homens, os negros daquele grupo etário apresentavam uma razão de mortalidade, derivada de causas externas, de 187,5 por 100 mil habitantes do mesmo contingente racial. Entre os brancos, essa razão era de 141,1 mortes por 100 mil habitantes do mesmo contingente racial, um percentual 24,7% inferior. No caso das razões de mortalidade por homicídio, os negros entre 15 e 25 anos apresentavam um índice 70% superior ao dos brancos, com 119,7 mortes por 100 mil habitantes do mesmo grupo racial; entre os brancos do mesmo grupo etário a razão era de 70,5 por 100 mil habitantes brancos (gráfico 5).

Entre as mulheres, embora as razões de mortalidade por causas externas e por causas externas motivadas por homicídio sejam nitidamente inferiores às dos homens da mesma faixa etária – e não obstante a ligeira superioridade das razões de mortalidade por causas externas entre as brancas –, percebe-se que, entre as negras, a razão de mortalidade por homicídio aparecia nitidamente superior à das mulheres brancas (gráfico 6).

Enfim, mais uma vez, é forçoso reconhecer que essas diferenças raciais, no que diz respeito tanto às dificuldades do atendimento médico quanto à vitimização derivada da violência, desafortunadamente, não foram levadas em conta nos principais instrumentos legais e planos de ação governamental voltados à infância e à adolescência em nosso país.

6. Reflexão e espanto

Neste artigo procuramos debater o modo pelo qual o tema das desigualdades raciais vem sendo tratado no interior dos principais instrumentos legais de ação do poder público voltados para as políticas assistenciais e sociais. Na verdade, o mais adequado é apontar que este tema não vem sendo tratado em tais instrumentos – pelo menos não com a intensidade que a gravidade da situação parece exigir.

De qualquer maneira, parece evidente que a intenção original do legislador de garantir o sentido universal das políticas deva ser preservada. Assim, não haveria motivo para que, entre outras ações do poder público, a rede pública de ensino (de qualidade), de vacinação e do acesso à assistência social, ambulatorial e médica não fosse de livre acesso a todos os brasileiros, independentemente de suas condições racial, étnica e religiosa. Em todos os casos, parece evidente que a adoção de mecanismos de diferenciação entre os grupos raciais ou étnicos não faria sentido. O tipo de serviço mencionado corresponde ao mais elementar numa sociedade que se pretende minimamente justa do ponto de vista social, devendo ser efetiva obrigação do poder público a expansão de sua cobertura para todos os brasileiros e brasileiras.

Contudo, é necessário salientar que a mera exposição desta carta de intenções está distante de representar o encerramento de toda a problemática. Em primeiro lugar, quando pensamos em universalismo das ações, há que ser mencionada a intenção da legislação brasileira de dar a todos tratamento de igualdade. Esta definição é extremamente válida e importante, mas corre o risco de pecar por seu formalismo. Desde os tempos de Karl Marx, já se sabia o quanto inútil era ficar pura e simplesmente expressando o princípio abstrato da igualdade jurídica, quando, no decorrer da vida real, as desigualdades eram recriadas e aprofundadas pelas assimetrias das condições materiais de existência dos indivíduos das distintas classes sociais. O mesmo raciocínio é válido para as relações raciais. A superação de um igualitarismo puramente formal, nesse caso, passa pela constatação de que as pessoas dos diferentes grupos raciais vivenciam diferentes situações ao longo de seus ciclos de vida, geradas pelo modo de funcionamento do modelo brasileiro de relações raciais. Assim, para além de qualquer receita, toda e qualquer ação do poder público, no nosso entendimento, deveria igualmente ter por objetivo a redução das disparidades nas condições de vida de brancos e de

descendentes dos antigos escravos. A análise dos indicadores sobre a situação social de crianças e adolescentes utilizados neste artigo demonstrou que não faltam áreas das políticas sociais que possam vir a incorporar tal perspectiva.

Em segundo lugar, conforme vimos, nos dias atuais não se pode dizer que a intenção universalizante dos legisladores da Carta de 1988 venha recebendo uma leitura propriamente consensual. Assim, posto o rumo que o debate social no Brasil trilhou nos anos 1990, ficamos com algumas chaves interpretativas acerca do que vem a ser o tal universalismo da ação do poder público na área social:

- (a) intenção de universalizar para todos os cidadãos brasileiros os serviços de ação social do Estado, indo além dos tradicionalmente incluídos em tais medidas, que eram os trabalhadores do setor formal, porém preservando seus direitos;
- (b) intenção de universalizar para todos os cidadãos brasileiros os serviços de ação social do Estado, a qual, porém, apresenta problemas de restrição orçamentária e, por isso, deveria se preocupar fundamentalmente com os mais pobres (e com a pobreza), estimulando os segmentos mais bem posicionados socialmente a buscarem tais recursos no setor privado. Outra derivação dessa lógica é um entendimento de que a mesma funciona como um jogo de soma zero, em que os interesses dos setores não organizados de nossa sociedade estão em oposição aos interesses dos setores organizados ou das corporações (cf. Camargo, 1996).

Na verdade, as diferentes perspectivas de leitura desse universalismo à brasileira guardam raiz muito mais profunda. Nosso país, não de agora, vem-se notabilizando por realizar ações pretensamente universais, mas que no fundo estavam destinadas somente a alguns setores da população, seja no longo período desenvolvimentista dos anos 1930-1980, em que o foco da ação eram os setores organizados, seja no período pós-1988, em que os segmentos prioritários da ação governamental eram os mais pobres (mesmo que sob a roupagem do universalismo).

Ao se comparar os dois períodos, parece evidente que cada um deles porta um tipo de desvantagem. No período desenvolvimentista, a ação do poder público somente parecia capacitada para assumir a responsabilidade efetiva da assistência social aos setores vinculados a segmentos organizados do mercado de trabalho. Setores em que, por sinal, os negros sempre formaram notável minoria. Na era neoliberal, por ironia, as políticas sociais – constitucionalmente universais – caminharam no rumo oposto, tornando-se focalizadas. Ou seja, expandiram-se determinados serviços para toda a população antes deles excluída. Porém, tais serviços perderam muito em termos de qualidade. Ora, parece evidente que, acompanhadas por tamanha queda na qualidade dos serviços públicos (educação, saúde, previdência, segurança pública), as políticas sociais brasileiras dos últimos quinze anos somente aprofundaram o mais notável (e perverso) americanismo nas ações públicas voltadas para o benefício da população como um todo. Assim, mais uma vez, dificilmente poder-se-ia dizer que os beneficiários desse novo quadro tenham sido os afrodescendentes.

Enfim, estamos mobilizando todos esses paradoxos tão somente para argumentar que, quando pensamos nas políticas de promoção da igualdade racial, estamos falando de uma questão que, se não deixa de dialogar por inteiro, transcende os fundamentos do debate focalização *versus* universalização. O tema das políticas sociais, incluindo sua derivação específica para a infância e a adolescência, dificilmente poderá ser bem realizado sem que tenhamos em conta a historicidade do contexto social em que está inserido. Da mesma forma, o tema das relações raciais encontra papel destacado em todo esse debate. Evidentemente, o presente espaço não nos permite uma ampla discussão sobre o desenvolvimento histórico de tais relações. De todo modo, mais fantástico do que o fato de termos sido o último país da América a abolir a escravidão, ou de termos sido os maiores importadores de escravos africanos de nosso continente, é o fato de que nossa sociedade ainda encontra pronunciada dificuldade para debater o padrão brasileiro de relações raciais como questão a ser seriamente tratada. Sem embargo, cabe salientar que ideologicamente essa postura contaminou

seriamente as políticas públicas, tornando as desigualdades raciais uma mazela à margem da ação racional do poder público e da sociedade no sentido de sua superação. Voltando aos termos iniciais da introdução deste artigo, é como se os negros se vissem à margem das medidas de solidariedade social, inclusive suas crianças e jovens, talvez as principais vítimas do preconceito e da discriminação racial tal como praticados no Brasil.

Por outra via, de antemão cabe problematizar o sentido dessa dificuldade. Durante muito tempo, as reticências em se encarar a questão das assimetrias sociais entre brancos e negros como um tema politicamente relevante residiam na idéia de que, sendo o Brasil uma democracia racial (ou seja, um país livre de formas abertas e eficazes de preconceito e discriminação aos socialmente negros), tal dimensão seria irrelevante em nossa realidade. Contudo, mais recentemente, tendo em vista a miríade de estudos balizados em indicadores demográficos e sociais dizendo justamente o contrário, voltamos a perceber que o silêncio se mantém como traço distintivo de nossa realidade.

Enfim, fica a suposição de que este mesmo cúmplice silêncio representa, antes que a marca de uma sociedade sem racismo, talvez o próprio notável modo dos brasileiros que são racistas o serem. Enfim, aqui fica a reflexão. Enfim, esse é nosso espanto.

Referências bibliográficas

- BATISTA, Luís. *Mulheres e homens pretos: saúde doença e morte*. Araraquara: Unesp-FCL (tese de doutorado), 2002.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Edição da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.
- _____. Ministério do Bem-Estar Social. *Estatuto da Criança e do Adolescente* (Lei federal Nº 8069, de 13/07/1990).
- _____. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social* (versão preliminar). Junho, 2004. 60 p.
- _____. Ministério da Previdência e Assistência Social. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Série Programas de Assistência Social.
- _____. Ministério da Previdência e Assistência Social. Lei Orgânica da Assistência Social (Lei federal Nº 8742, de 07/12/1993).
- CAMARGO, José. Flexibilidade e produtividade no mercado de trabalho brasileiro. In: CAMARGO, José (org.). *A flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1996, p.11-46.
- CASTEL, Robert. *Metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes (trad. Iraci Poleti), (1998 [1995]).
- CAVALLEIRO, Eliane. *Do silêncio do lar ao silêncio escolar: racismo, preconceito e discriminação na educação infantil*. 2ª ed., São Paulo: Contexto, 2003.
- CUNHA JR., Henrique. *A indecisão dos pais face à percepção da discriminação racial na escola pela criança*. Cadernos de Pesquisa, nº 63. Fundação Carlos Chagas (p. 54-55), 1987.
- DURKHEIM, Emile. *Divisão do trabalho social*. São Paulo: Martins Fontes (trad. Eduardo Brandão), (1999 [1893]).
- HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Rio de Janeiro: Ipea (texto para discussão nº 807), 2001.
- MARTINS, Roberto. *Desigualdades e discriminação de gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro no final do século XX*. Brasília: OIT (relatório de pesquisa), 2003a, 81 p.

- MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural (coleção os Pensadores), (1973 [1948]).
- PAIXÃO, Marcelo. *Contando vencidos: diferenciais de esperança de vida e de anos de vida perdidos segundo os grupos de raça/cor e sexo no Brasil e Grandes Regiões*. Brasília: DFID (Pesquisa do Componente Saúde do Programa de Combate ao Racismo Institucional no Brasil, do Departamento de Desenvolvimento Internacional do Governo do Reino Unido [DFID/UK], subprojeto "Situação de Saúde da População Negra Brasileira e Recomendações para Políticas, Ações e Programas"), 2004a, 202 p.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento); IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas). *Relatório do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Brasília/Rio de Janeiro, 1996.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens políticas e sociais da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus (trad. Fanny Wrobel), (2000 [1944]).
- ROCHA, Sônia. *Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: UnB, 2000.

Código de ética: reafirmar a função pública de conselheiros e conselheiras

Rosângela Dias O. da Paz¹

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) tomou uma importante iniciativa ao criar um grupo de trabalho² para elaborar a proposta de um código de ética de seus conselheiros(as). Trata-se de resgatar e enfatizar a função pública dos(as) conselheiros(as) e de suas relações com o público em geral, organizações e usuários(as) da política pública de assistência social, como também com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A Constituição de 1988 alterou o modelo de Estado por meio de uma importante descentralização política, administrativa e financeira, que garantiu um novo papel aos municípios, além da instalação de novos instrumentos e mecanismos institucionais de participação e controle social, como os conselhos de gestão – instâncias institucionais, paritárias e deliberativas – nas diversas áreas da política social.

Os conselhos de gestão de políticas sociais, como o da criança e do adolescente, da assistência social, da saúde e, mais recentemente, das cidades, entre outros, são fundados nos conceitos de democracia, cidadania e participação. Significam a construção de esferas públicas não-estatais, espaços públicos independentes das estruturas de governo e de partidos políticos, constituídos por representação de instituições governamentais e organizações da sociedade civil, que estabelecem a conexão entre as instituições políticas e as demandas coletivas.

Os conselhos são essencialmente espaços de interlocução política, negociação e deliberação, lugares de disputa de projetos e recursos, mecanismos de partilha de poder e de democratização da vida social.

A constituição de esferas públicas implica o fortalecimento dos diversos sujeitos presentes em cena. De um lado, o Estado com suas instituições governamentais, recursos financeiros e humanos e, de outro, a sociedade civil, com sua diversidade e heterogeneidade. Não se constroem esferas públicas se não houver o fortalecimento dos sujeitos sociais. Não haverá efetividade dos conselhos de gestão de políticas se não houver a presença ativa de governos e sociedade civil, movidos pelo interesse público e com real poder de decisão sobre a política pública.

Ao falarmos de interesse público, estamos afirmando que são interesses das maiorias – da coletividade – e, portanto, diferentes e distintos dos interesses pessoais, particulares e mesmo dos corporativos.

Os conselhos imprimem uma nova dinâmica à forma de fazer política e à gerência da coisa pública, contribuindo para a construção de uma nova cultura política, em que o sentido da participação torna-se mais amplo, incluindo a dimensão dos direitos de cidadania e de participação na elaboração, na definição, na gestão e no controle social das políticas públicas.

Dessa forma, o principal motor dos(as) conselheiros(as) eleitos(as) deve ser a defesa dos interesses da coletividade, que visam à distribuição da riqueza produzida no país e ao acesso às políticas sociais, à justiça e à equidade social.

¹ Rosângela Dias O. da Paz, doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e pesquisadora do Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP, é conselheira suplente do CNAS, representando o Instituto Pólis, e coordenadora do GT de Ética do CNAS.

² Fazem parte do GT os(as) conselheiros(as) governamentais Elias Sampaio Freire, Marcia Biondi Pinheiro e Natália Duarte; os(a) conselheiros(a) representantes da sociedade civil Antônio Celso Pasquini, Marcos Antonio Gonçalves, Rosângela Dias O. da Paz; e a secretária executiva do CNAS, Cláudia Sabóia.

Entretanto, é preciso lembrar que a cultura política brasileira, em sua trajetória histórica, é marcada pelo forte enraizamento do patrimonialismo, do autoritarismo e da desigualdade e exclusão social, presentes no cotidiano das pessoas, das cidades e também nas esferas de governo. Em linhas gerais, podemos dizer que o patrimonialismo refere-se ao uso privado da coisa pública, que se expressa na apropriação privada de bens públicos, na corrupção e no clientelismo. O autoritarismo político manifesta-se na ausência de democracia, transparência, participação e controle social, que, apesar das conquistas da sociedade civil no final dos anos 1980, ainda estão presentes nas práticas políticas e institucionais. A desigualdade e a exclusão social caracterizam-se pela não-incorporação de amplas parcelas da população no mercado de trabalho e nas políticas sociais; pela concentração de renda e impossibilidade de acesso à riqueza, aos bens e serviços produzidos no país; e pela negação sistemática de direitos de cidadania e de participação política.

Essas características da cultura política brasileira precisam ser enfrentadas com a constituição de esferas públicas que propiciem o surgimento de uma nova ética, de novos compromissos e pactos sociais. Mas o que podemos observar a partir da década de 1990, com a globalização neoliberal, a reestruturação produtiva, a desresponsabilização estatal e as profundas mudanças na relação público-privado (em que o privado avança sobre tudo o que é público), é a reiteração do individualismo, do patrimonialismo e da desigualdade social, que em nada contribuem para a construção de uma nova cultura política nacional.

Somam-se a isso a contínua desarticulação entre política social e política econômica e a subordinação da primeira ao modelo de desenvolvimento econômico adotado em cada momento da história. A organização do Estado brasileiro na área das políticas sociais é marcada pela fragmentação, setorialização e departamentalização. Assim, observa-se a ausência de articulação, comunicação e unidade entre as diversas políticas sociais e os programas de ação, como também entre as diferentes esferas de governo – federal, estadual e municipal.

Mudar a cultura política brasileira, ou construir novos valores e referências éticas, não é tarefa fácil ou de curto prazo. Isso implica um processo complexo e longo, de algumas décadas, que envolve o aprofundamento da cidadania, a organização da sociedade civil, o estabelecimento de novas relações e práticas civis e políticas e a transparência das ações estatais, além de práticas de vigilância, resistência e enfrentamento de conflitos entre os diferentes atores e com o Estado.

Nesse sentido, discutir e estabelecer um código de ética de conselheiros(as) significa pôr em pauta o debate dos valores e compromissos que movem a atuação dos conselheiros e conselheiras, representantes eleitos(as), reforçando a importância das esferas públicas e da defesa dos interesses coletivos.

Um código de ética norteia-se por princípios éticos, construídos historicamente, que refletem os acúmulos de uma determinada sociedade, em uma determinada época. Nos conselhos de políticas sociais, tais princípios estabelecem a correta conduta de homens e mulheres compromissados com a justiça, a equidade, a dignidade humana e a honestidade, elementos básicos e fundantes do relacionamento dos(as) conselheiros(as) entre si, com as autoridades públicas, com as organizações e com a população em geral.

A construção do Código de Ética dos(as) Conselheiros(as) da Assistência Social baseia-se em alguns elementos pré-estabelecidos: os princípios constitucionais, a Loas, o regimento interno do CNAS, bem como o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171, de 22/6/1994). São referências legais e normativas em vigência pública, que pautam a atuação. Os(as) conselheiros(as) da sociedade civil e do governo são agentes públicos nomeados pelo presidente da República e vinculados à estrutura do órgão da administração pública federal responsável pela coordenação da política de assistência social (art.17, Loas).

O código de ética deve definir objetivos e abrangência, princípios, responsabilidades e deveres, vedações e aplicação de penalidades, além de prever a constituição de uma comissão de ética para os casos que se fizerem necessários.

Entendemos que os princípios éticos são aqueles compromissos amplos, que apontam para os objetivos da prática conselhistas, ou seja, afirmam a defesa:

- Da democracia e do Estado Democrático de Direito;
- Da cidadania, enquanto garantia de direitos civis, políticos e sociais a toda a população brasileira, bem como de acesso universal a serviços públicos, de direito à organização autônoma e de "direito a ter direito"³;
- Da justiça, equidade e liberdade, dos direitos humanos e da autonomia de todos os indivíduos;
- Da distribuição de renda e da universalidade de acesso às políticas sociais;
- Da diversidade social, de raça e etnia, de gênero e, conseqüentemente, do combate a toda forma de preconceito;
- Da gestão democrática e do controle social das políticas sociais.

A função pública de conselheiro(a) deve ser entendida como de representação, de defesa de direitos sociais da população usuária da Política Nacional de Assistência Social e de controle social. Nesse sentido, as ações desenvolvidas pelos(as) conselheiros(as) são atividades não remuneradas pelo conselho. Isso não quer dizer que a estrutura dos conselhos não tenha de prover as condições para a participação e a atuação, como o financiamento de passagens e estadias ou a viabilização de assessorias e capacitação técnica. Entretanto, é totalmente incompatível com a função pública o recebimento de dinheiro ou mesmo de presentes pelo exercício da função de conselheiro(a)⁴.

O(a) conselheiro(a) comprometido(a) com os interesses públicos deve zelar pela ética, transparência e honestidade, atuando sempre em defesa do coletivo e jamais em favorecimento próprio. O lugar de representação deve ser, acima de tudo, um instrumento facilitador do acesso às informações, de defesa de direitos e de controle social. Sinteticamente, pode-se afirmar que cabe aos(as) conselheiros(as):

- Defender o caráter público da política de assistência social, entendida como proteção social a ser prestada por órgãos governamentais e por entidades de assistência social a todos que dela necessitarem;
- Conhecer o marco legal da política de assistência social e contribuir com sua construção e efetivação;
- Garantir a informação e a divulgação das discussões do conselho e de suas deliberações;
- Estabelecer diálogo permanente com a sociedade civil organizada e com os fóruns de representação política;
- Contribuir para a efetiva participação da população usuária da política de assistência social nas decisões do conselho;
- Manter diálogo com outros conselhos de gestão de políticas públicas;
- Representar o conselho em discussões sobre a Política Nacional de Assistência Social;
- Zelar para o aprofundamento do Sistema Descentralizado e Participativo da Política Nacional de Assistência Social;
- Exercer o controle social sobre a Política Nacional de Assistência Social e de suas ações.

O aprofundamento da prática conselhistas aponta para a construção de uma nova cultura democrática e para a difusão de uma cultura de direitos, resgatando a noção de esfera pública, na qual o fortalecimento da sociedade civil é fundamental.

A função pública dos conselheiros e conselheiras é de relevância social, constituindo-se como estratégia para o aprofundamento da democracia brasileira, e deve-se dirigir para a sociedade em geral, para o governo (em suas várias esferas), para o Legislativo e Judiciário.

³ Dagnino (1994).

⁴ No caso do CNAS, esse é um alerta importante, pois este conselho, diferentemente de outros, desempenha funções de certificação das entidades e organizações de assistência social, assegurando-lhes acesso a diversas isenções fiscais.

Referências bibliográficas

- BAVA, Silvio C. *Participação, representação e novas formas de diálogo público*. São Paulo: Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania (Eaes/FGV), 2001.
- DAGNINO, Evelina (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.
- SPOSATI, Aldaíza. A lei orgânica da assistência social e a política de atenção à infância e à juventude. In: *Discutindo a assistência social no Brasil*. Ministério da Previdência Social e Fundação do Desenvolvimento Administrativo. São Paulo: 1997.
- TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2001.
- TELLES, Vera S. Sociedade civil, direitos e espaço público. In: *Revista Pólis*, nº 14. São Paulo: Pólis/ Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1994.