

Trabalho de Conclusão de Curso
MBA Gestão e Empreendedorismo Social – T2

Governança e os Conselhos de Direitos
da Criança e do Adolescente

Ana Paula Russo Wormser

Edney José Martins Pereira

Yara Brandão Boesel Lopes

Orientadores:

Profª Drª Rosa Maria Fischer

Profª Drª Graziella Comini

São Paulo – abril / 2005

AGRADECIMENTOS

A todas as pessoas que contribuíram para a reflexão e realização deste trabalho, especialmente:

Adriana Moraes de Freitas,
Cristina Fedato,
Graziella Comini,
João Teodoro,
Maria Bernadete de Santiago Ribeiro,
Maria do Carmo Meirelles Cruz,
Patricia dos Santos,
Reinaldo Bulgarelli,
Rosa Maria Fischer,
Silvio Kaloustian
E aos amigos e amigas do grupo de estudos.

Ana Paula Russo Wormser
Edney José Martins Pereira
Yara Brandão Boesel Lopes

DEDICATÓRIA

A meus pais, meus irmãos e familiares, e ao meu marido.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, acreditam e me incentivam a correr atrás dos meus ideais.

AGRADECIMENTOS

A todos do Banco Real, que me permitiram tomar contato com o tema da Responsabilidade Social, o que despertou em mim além do interesse, o compromisso social. Especialmente, ao Caio e a Patrícia, que garantiram a tranquilidade durante as minhas ausências, nas sextas-feiras.

A FIA – Fundação Instituto de Administração, toda a equipe de coordenação e apoio, em especial à Professora Rosa Maria Fischer e à Cristina Fedato, que me abriram as portas e o coração para que eu desse mais este passo.

A turma do MBA, pela diversão, pelo aprendizado, pela convivência e pela amizade. Ao grupo de estudos, e às brilhantes observações da Cristina Guarnieri e Maria Pilar, por ampliarem o meu campo de visão.

A todos os que contribuíram com suas reflexões para o desenvolvimento deste trabalho, especialmente, Yara e Edney.

Ao Mark, pela compreensão e apoio, em todos os momentos desta jornada.

A mim mesma, pela iniciativa e dedicação.

Luz e Energia a todos vocês!

Ana Paula Russo Wormser

DEDICATÓRIA

A Rafael e João, que me presentearam com a paternidade.

AGRADECIMENTOS

A Reinaldo Bulgarelli, pela generosidade em compartilhar seus ensinamentos e suas descobertas;

A Malvina, pela compreensão do tempo “furtado” e pela companhia na caminhada;

A Rosa Maria Fischer, Graziella Comini e Cristina Fedato, pela orientação, pela crença, pela oportunidade e pelo investimento;

À equipe do Instituto Escola Brasil, sem a qual minhas sextas não seriam tão “tranquílas”;

Aos colegas do MBA, que tanto auxiliaram no meu amadurecimento e na certeza de que amizades valem mais do que “networking”;

A Belém, sempre dentro de mim;

A meus guias espirituais, timoneiros de minha missão;

Às instituições que me apoiaram para participar do curso: Instituto Escola Brasil, Fundação Instituto de Administração e Banco Real.

Edney Martins

DEDICATÓRIA

Ao meu filho Daniel, farol da minha travessia.

AGRADECIMENTOS

À Fundação Itaú Social meu agradecimento especial pela bolsa. Mais que um suporte pessoal constituiu-se em apoio ao desenvolvimento institucional de uma organização da sociedade civil, Cenpec, demonstrando a dimensão do compromisso social da Fundação com aqueles que trabalham no fortalecimento da educação pública.

Agradeço à Fundação Instituto de Administração – FIA – a oportunidade, a bolsa, a confiança e o estímulo que recebi ao longo do curso, em particular à Profa. Rosa Maria Fisher.

Ao Cenpec – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária – tenho muito a agradecer. À Profa. Maria do Carmo Brant de Carvalho, coordenadora geral, pelo estímulo e garantia das condições para que pudesse freqüentar o MBA; à Maria Júlia Azevedo, pela compreensão e apoio, dispensando-me sempre que necessário para ir “pra escola” e à equipe da Educação e Comunidade pela força e encorajamento.

À equipe do Prêmio Itaú-Unicef que, além da amizade e companheirismo, em muitos momentos trabalhou dobrado para que eu pudesse fazer o curso e preparar a monografia. A vocês, minha profunda gratidão.

À minha família agradeço o apoio, o afeto, o reconhecimento e a compreensão por tantos momentos de ausência.

Yara Brandão Boesel Lopes

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
METODOLOGIA	12
PRIMEIRA PARTE – ENTENDIMENTO DA GOVERNANÇA	
1.1 – Governança – Entendendo Esse Conceito	24
1.2 – Governança Corporativa – O Início Das Discussões	25
1.3 – Governança No Terceiro Setor – Uma necessidade emergente	33
1.4 - Governança Pública – Por uma participação democrática	38
SEGUNDA PARTE – CONSELHOS	
2.1 – A participação popular no Brasil – Conselhos: A porta de entrada	43
2.2 – Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente	51
2.3 – A situação dos Conselhos Tutelares e de Direitos no Brasil hoje	56
2.4 – Fundo da Infância e da Adolescência (FIA)	58
TERCEIRA PARTE – ESTUDO DE CASO: PROJETO RUSSAS	
3.1 – Resumo do Caso	63
3.2 – Considerações sobre o Caso	69
QUARTA PARTE – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	
4.1 – Conclusões	74
4.2 – Recomendações	78
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	83
ANEXOS	87

INTRODUÇÃO

Como uma das principais diretrizes da política de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes - estabelecidas pela Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente)¹ – os Conselhos² de Direitos da Criança e do Adolescente foram criados com a atribuição de atuar nas esferas federal, estadual e municipal. Mais do que instâncias de deliberação e controle das políticas públicas voltadas para a infância e a adolescência, apresentam-se como espaços de construção de maior participação democrática, por meio do qual os membros de uma sociedade podem interferir no direcionamento de políticas públicas, exercendo plenamente a sua condição de cidadãos.

Porém, ao observarmos o quadro atual desses Conselhos, nos deparamos com uma realidade em que diversos municípios brasileiros não contam com estas instâncias em funcionamento, nem mesmo criadas (dos 5.584 municípios brasileiros, até o momento, 4.363 possuem Conselhos criados, o que significa que 21,8% dos municípios ainda estão sem Conselhos)³. Em muitas localidades contam somente com a sua criação jurídica formal (“no papel”), uma situação muito distante do que poderíamos chamar de efetivo espaço de participação democrática.

Esta constatação é causadora de um estado de atenção, principalmente quando verificamos que, em recente pesquisa encomendada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), realizada com 19 mil pessoas na América Latina, 54,7% dos entrevistados afirmaram que aceitariam um regime autoritário se ele resolvesse problemas econômicos⁴, o que expõe o ambiente ainda não completamente sedimentado no qual se desenvolvem os princípios democráticos em nosso continente.

¹ BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.

² Utilizamos as palavras Conselho e Fundo em letra maiúscula para que esses termos pudessem ser destacados. Na língua portuguesa, no entanto, ambas palavras, quando no plural ou precedidos de artigo indefinido, devem estar em letras minúsculas.

³ SIPIA (Serviço de Informação para a Infância e Adolescência) – Módulo VI

Ao analisar esta questão, o ex-primeiro-ministro de Portugal e atual presidente da Internacional Socialista, António Guterres, considera que este é um problema global a ser enfrentado com urgência, pois podemos ter “a degradação da qualidade da democracia com o triunfo de lógicas populistas... já que grande parte da população está, na prática, distante da vida democrática e institucional”.⁵

Mais adiante, continuando a referida análise, Guterres complementa: “a participação política é condição para a emancipação social, para o combate à pobreza e a inclusão social”.⁶

Instigados por estas palavras, fizemos uma breve retrospectiva sobre o Brasil e vislumbramos que nos encontramos em meio a um processo de amadurecimento de uma democracia reconquistada com a chamada “abertura”, ocorrida com o final do governo militar, no ano de 1985.

Portanto, observa-se que o Brasil se depara com uma ainda jovem democracia em processo de (re)construção, que completa, neste ano de 2005, vinte anos de recomeço, um ano a menos do que o período em que o país teve que seguir sem um estado de direito estabelecido de forma irrestrita. E, após vinte e um anos de engessamento do processo democrático e - por que não dizer - do pensamento brasileiro, evidenciamos a necessidade de passarmos por sessões de “fisioterapias” cidadã e participativa, de maneira que todos os envolvidos possam ter a dimensão plena de sua importância e de seu papel na construção da equidade que buscamos.

Encontramos no embrião dessa (re)construção a Assembléia Nacional Constituinte como depositária do desejo e dos sonhos de milhões de cidadãos que, individualmente ou por meio de organizações constituídas, empreenderam grande mobilização nacional para ver no texto da chamada Constituição Cidadã⁷ as diretrizes de uma nova

⁴ PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos**. Santana do Parnaíba, SP: LM&X, 2004.

⁵ GUTERRES, António. Em favor da democracia. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, v. 2, n. 6, p. 08-13, Jan. 2005.

⁶ Idem.

⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 out. 1988.

realidade, ampla, participativa e garantidora de direitos, pois, como vimos nas palavras de D. Luciano Mendes de Almeida, “a democracia requer leis que garantam e promovam a dignidade da pessoa humana, assegurando seus direitos e o cumprimento dos deveres” (ALMEIDA, 2001, p. 13)⁸.

E é na Constituição Federal, mais precisamente nos Art. 204 e 227, que encontramos as raízes da proposta de uma nova forma de gestão para as questões da infância e da adolescência. A partir da abordagem da criança como prioridade absoluta e do estabelecimento de sua proteção como um dever da família, da sociedade e do Estado, ocorre, implicitamente, a revogação da lei anteriormente vigente (Código de Menores)⁹ e a criação da doutrina regida pelo princípio da proteção integral, que viria a ser normatizada somente no ano de 1990, com a sanção presidencial ao já mencionado Estatuto da Criança e do Adolescente.

Com o advento desta lei, a mobilização dos setores da sociedade civil e dos organismos internacionais ligados à questão da infância e da juventude concentrou grande parte de seus esforços no sentido de “tirar do papel” os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente - previsto no Estatuto – e, com isso, iniciar a construção de uma sociedade mais equânime e participativa, como anunciado pela nossa nova lei principal.

A partir desse movimento originado no início da década de 90, muitos foram os avanços na implementação dos direitos e das estruturas estabelecidas no ECA, sendo diversos os Conselhos que, instalados, geraram e geram mudanças positivas na sua área de atuação e se adiantam na implementação de uma sólida política de atendimento à população infanto-juvenil e no estabelecimento de pilares efetivos de consolidação de uma realidade mais democrática no Brasil e na América Latina.

⁸ CURY, Munir; AMARAL E SILVA, Antônio Fernando do; MENDEZ, Emílio Garcia. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado – Comentários Jurídicos e Sociais**. São Paulo: Malheiros, 2001. 3ª edição.

⁹ BRASIL. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Dispõe sobre a situação irregular de menores.

Em vista disso e da busca pela resposta da instigante pergunta: por quê alguns Conselhos de Direitos conseguem implementar as políticas de atendimento à criança e ao adolescente e outros não, o presente trabalho visa analisar as práticas de governança dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

Vale aqui contextualizarmos rapidamente o interesse pelo tema da governança, que será mais profundamente abordado no decorrer deste trabalho. Este assunto vem sendo tratado há algumas décadas, e com maior ênfase a partir do final dos anos 80, quando as discussões e questionamentos sobre práticas de governança das grandes corporações – os modelos de gestão e os mecanismos de controle - tornaram-se muito acirradas e ganharam espaço de destaque na mídia internacional e tornaram-se pauta nas universidades. A partir daí, também vem sendo discutido e aplicado no setor público e nas organizações da sociedade civil.

Nosso intuito é o de verificar se a adoção de uma governança democrática e participativa amplia (ou não) a legitimidade dos Conselhos como instâncias deliberativas de políticas públicas.

Entendemos por governança democrática e participativa a criação de espaços, condições e práticas que permitam, facilitem e ampliem a interlocução entre a instância pública, a privada e a sociedade civil, de forma que os membros que compõem as diversas esferas dessa sociedade possam exercer uma participação significativa na gestão da coisa pública.

Para isso, escolhemos como objeto de estudo o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente da cidade de Russas, Ceará. A escolha se deu pelo fato deste Conselho ter apresentado resultados eficazes na erradicação do trabalho infantil existente dentro de sua jurisdição, tendo, para isso, que descobrir caminhos até então distintos do formato que estava adotando. A experiência deste Conselho rendeu para o Município de Russas o Selo UNICEF Município Aprovado 2002, é objeto de estudos

variados, é foi registrado numa publicação onde pode ser encontrada a sistematização do processo vivido.

METODOLOGIA

Tomamos como referência para o direcionamento desta monografia, o Manual para Elaboração de Monografias e Dissertações, de Gilberto de Andrade Martins.

Pela abrangência e complexidade do tema aqui apresentado, adotamos como método de estudo um híbrido entre a apresentação Descritiva e Estudo de Caso, o que acreditamos, nos permitirá, além da descrição do fenômeno, estabelecer relações entre variáveis, a fim de referenciar a nossa hipótese. Apesar do estudo basear-se em um caso já consagrado, o tema encontra-se em desenvolvimento, com pouca literatura produzida a respeito. Nosso empenho está focado também na possibilidade de que esta monografia possa contribuir para a ampliação da bibliografia acerca do tema estudado.

Como técnica para a coleta de dados, foram realizadas entrevistas com pessoas que tiveram atuação direta com o caso estudado. Realizamos ainda, em complemento às entrevistas e ao estudo de caso, uma ampla pesquisa bibliográfica, *sites* da Internet, trabalhos publicados, artigos, na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, além de uma entrevista exploratória anterior ao desenvolvimento deste trabalho, para orientação e direcionamento.

Dados utilizados:

• Primários:

Os dados primários foram levantados com Maria do Carmo Meirelles Cruz, do CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, da Fundação Prefeito Faria Lima. Uma entrevista exploratória para o direcionamento preliminar do nosso trabalho.

Posteriormente, realizamos entrevistas investigativas com as presidentes do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Russas na época inicial do caso estudado (2000) e hoje, respectivamente Adriana Moraes de Freitas e Maria Bernadete de Santiago Ribeiro, para realizarmos um diagnóstico das relações entre Conselho, Governo e Comunidade.

Em ambos os casos, utilizamos um roteiro de entrevista previamente elaborado e aplicado por telefone, com gravação do conteúdo total da entrevista.

• **Secundários:**

Esses dados foram levantados junto aos órgãos e organizações atuantes em diferentes frentes, tais como IBGE, PNUD, CONANDA, GIFE, IBGC, entre outros (publicações, sites, textos etc.); à legislação pertinente aos Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente, especialmente aos Conselhos objeto de estudo (leis, decretos constitutivos, normas etc.); à Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente; as sistematizações de experiências do caso “Projeto Russas”.

Realização das Entrevistas

A entrevista exploratória foi realizada com Maria do Carmo Meirelles Cruz, do CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, da Fundação Prefeito Faria Lima.¹⁰

As entrevistas investigativas foram realizadas com Adriana Moraes de Freitas e Maria Bernadete de Santiago Ribeiro. Optamos por realizar as entrevistas com estas duas pessoas pelos cargos ocupados, pela experiência acumulada no Conselho e pela vivência na implementação e consolidação do Projeto Russas.

¹⁰ Esta entrevista contém informações de caráter sigiloso. Em função disso, transcrevemos somente o seu resumo.

O contexto para realização das duas entrevistas investigativas foi similar. Ambas foram contatadas por telefone previamente, informadas sobre o propósito do nosso trabalho e indagadas sobre o interesse e a possibilidade de responderem as nossas questões em data pré-agendada. Após concordarem, realizamos as ligações e o conteúdo das entrevistas foi gravado e está transcrito na íntegra entre os Anexos deste trabalho.

Adriana mostrou-se bastante prestativa e interessada em fornecer as informações referentes ao seu período de gestão como presidente do CMDCA de Russas, de 1998 a 2001. Não hesitou em responder as perguntas que foram feitas, tampouco demonstrou algum desconforto ou resistência para falar sobre qualquer que fosse o tema abordado. A entrevista com Adriana durou cerca de 1 hora e 30 minutos.

Bernadete também se mostrou solícita e pronta para responder aos nossos questionamentos, com uma postura bastante similar à apresentada por Adriana. A entrevista teve duração de cerca de 1 hora.

Ambas demonstraram disposição para informações adicionais e complementares às entrevistas realizadas, caso julgássemos necessário.

A partir deste cenário, pela disposição das entrevistadas, pela coerência das informações e também pelas condições semelhantes na coleta dos dados, não identificamos fatores capazes de comprometer as conclusões relatadas adiante.

Roteiro de Entrevistas

O roteiro de entrevistas foi discutido e elaborado previamente por nosso grupo, com o intuito de auxiliar a conversa com as entrevistadas de forma que pudéssemos obter informações relativas às práticas de governança do CMDCA e das relações do Conselho com a comunidade e com o governo municipal, a partir do contexto do Projeto Russas.

As questões não seguiram qualquer padrão de questionário existente e/ou utilizado por outras investigações que fosse de nosso conhecimento.

Roteiro da Entrevista Exploratória:

1. Principais dilemas e desafios dos Conselhos
2. Perfil dos Conselheiros, Grau de Escolaridade e Capacitação
3. Governança dos Conselhos
4. Relação entre Conselho e Governo
5. Exemplos, Referências e Ações de Destaque

Roteiro das Entrevistas Investigativas:

1. O papel do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente de Russas na origem do Projeto Russas (Construindo o Futuro e a Cidadania).
2. As articulações necessárias para fazer o projeto acontecer.
3. O papel do Unicef, da Fundação BankBoston e demais parceiros na realização do Projeto Russas.
4. A relação do CMDCA com os parceiros financiadores.
5. A composição do CMCD, dinâmica de funcionamento, periodicidade das reuniões e participação da comunidade.
6. A imagem do Conselho junto à comunidade.
7. A relação com o poder municipal – influência do prefeito nas decisões do Conselho e impacto das mudanças de mandatos.
8. Fundo da Infância e Adolescência: composição, contribuições da sociedade civil versus contrapartida do governo, gestão e importância para o fortalecimento do Conselho.

Resultado do material coletado

A partir das entrevistas realizadas, podemos apresentar aqui alguns pontos relevantes que merecerão nossa atenção e serão discutidos e referenciados no decorrer do desenvolvimento deste trabalho.

Resumo das entrevistas

Maria do Carmo Meirelles Cruz, do CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, da Fundação Prefeito Faria Lima.

Maria do Carmo apresenta inicialmente o CEPAM, e contextualiza sua atuação com Conselhos, dizendo que o órgão existe há 38 anos, e tinha como foco inicial atuar com prefeitos e vereadores, passando a atuar depois com gestores e recentemente desenvolvendo trabalhos com os Conselhos da Saúde, Educação e Criança e Adolescente.

Atuando com os Conselhos, Maria do Carmo pontua algumas fragilidades e dilemas relevantes, como a troca de mandatos dos Conselheiros, que gera uma ruptura nos trabalhos em desenvolvimento, e alerta para o entendimento de como as informações são passadas (ou não) para os novos Conselheiros.

A representatividade dos Conselhos também é questionada, uma vez que os representantes do poder público e das entidades sociais nem sempre representam os interesses do “usuário final”, estando mais focadas em buscar espaço para os próprios interesses das entidades.

Os Conselheiros muitas vezes não possuem conhecimento do seu papel, bem como do papel do próprio Conselho, e faz-se então essencial definir de forma clara e objetiva as responsabilidades e competências de cada um no processo.

É preciso ter consciência de que muitos governos não têm um plano municipal de ação. Existem planos para a Assistência, a Saúde e a Educação, pois são obrigatórios para o repasse de recursos. A primeira questão então a se discutir sobre o papel do Conselho seria a exigência de um plano municipal, porque “hoje se trabalha totalmente desarticulado com essas questões”, segundo Maria do Carmo.

Seria papel do Conselho traçar as diretrizes do plano, acompanhar, avaliar e conhecer o básico para poder exercer as funções e definir os papéis seja do poder público, seja das entidades.

Para que o Conselho possa assumir estas e outras tantas responsabilidades, devemos levar em consideração o perfil, o grau de escolaridade e a capacitação dos Conselheiros. Há uma discussão interna no CEPAM entre os que defendem que os Conselheiros tenham pelo menos o Ensino Médio, e entre os que não julguem este um requisito obrigatório, como é o posicionamento de Maria do Carmo. Entretanto, a questão da escolaridade deve ser vista com cuidado, levando-se em consideração a realidade local.

Quando pensamos que o Conselho aprova as contas, por exemplo, o despreparo aparece como um dificultador do exercício do papel do Conselho. Os Conselheiros não sabem muitas vezes que podem arrecadar recursos a partir da doação de Pessoas Físicas, e ainda que saibam e o façam, pouquíssimos têm condições de fazer uma prestação de contas sistemática para quem faz a doação.

Um desafio é pensar como fazer para que os contadores apresentem de forma mais simplificada os relatórios, de maneira que todos os Conselheiros possam entendê-los e tenham as informações necessárias para controlarem os recursos e deliberarem a respeito das ações prioritárias.

O perfil dos Conselheiros deve ser diferenciado, principalmente quando falamos do Conselho Tutelar. Neste caso, para ser Conselheiro é preciso “estar disponível 24 horas

por dia, ter estrutura para saber trabalhar a violência, (...) e na hora que a pessoa começa a ter consciência do que ela vai fazer, principalmente não olhar para o umbigo dela e sim para uma política diferenciada para a criança e o adolescente, provavelmente ela pode vir a desistir”, afirma Maria do Carmo. O CEPAM oferece cursos para candidatos a Conselhos Tutelares, e entre 30 e 40% desistem durante o treinamento.

Segundo Maria do Carmo, a capacitação seria papel do Conselho Estadual, mas esse movimento ainda é incipiente. O processo precisa ser permanente, para garantir sempre uma reciclagem e garantir a abrangência das informações aos novos Conselheiros, dada a rotatividade dos representantes.

A existência de programas de capacitação como os desenvolvidos pelo CEPAM podem ser entendidas como um “indício de que as pessoas estão preocupadas com a sua capacitação, seja sociedade civil, seja do (poder) executivo”, avalia Maria do Carmo.

Na área da saúde, que Maria do Carmo aponta como uma referência a ser estudada e seguida, onde os programas de capacitação estão mais fortemente instalados, vários Conselheiros capacitados viraram presidentes de associações de bairro, ou são lideranças que realizam trabalhos sociais.

A representatividade do poder público mostra como o governo vê um Conselho. Se o governo indica alguém que tem de fato poder para tomar decisão, mostra que, no mínimo, reconhece e vê o Conselho como parceiro. “A parceria entre o poder público e as entidades da sociedade civil é muito difícil. Cada um tem a sua lógica, cada Conselho tem um interesse, e eles não sentam juntos, não se apóiam, não se complementam” diz Maria do Carmo.

Diante disto, “é preciso ter representantes que viabilizem as deliberações, se não, ninguém implementa, a gente cobra e não acontece. Quando muito, vai para o Ministério Público, por que a ação não foi implementada, o promotor entende que está

no âmbito do executivo e fica nessa, não vai para um lado nem para outro”, aponta Maria do Carmo este como outro grande dilema dos Conselhos.

Com relação à atuação empresarial atrelada aos Conselhos, Maria do Carmo considera ainda pequena. Segundo ela, na cidade de São Paulo, os empresários atuam de forma desorganizada. “Alguns envolvem-se e assumem coisas, outros querem por as regras da empresa privada (nos Conselhos), que muitas vezes não funcionam”, afirma.

O caso de Russas é apontado por ela com um bom objeto de estudo, sobre governança, pois é uma situação bem diferente. “Poucos são os municípios que tem apoio de fundações empresariais. Russas tem esse diferencial, eles deram cursos, bancaram. Essa é a grande demanda de hoje”, complementa.

Entretanto, há ações bem sucedidas e práticas que podem servir de referência, como nos apresenta Maria do Carmo. Ela elogia a iniciativa do UNICEF no Norte e Nordeste, com o Programa Prefeito Amigo da Criança, “porque é o executivo comprometido com a criança e o adolescente. Os governadores dos estados também já assumiram esse compromisso e querem firmar com os prefeitos que a questão da criança e adolescente seja prioridade”.

Há outro exemplo no estado de São Paulo, de uma cidade “onde criaram uma Secretaria para integrar os diversos Conselhos, com gente que de fato tem poder de decisão”. Houve investimento em capacitação, com o intuito de desenvolver um trabalho em conjunto entre os Conselhos, garantindo prestação de contas dos recursos arrecadados, e a preocupação constante com a transparência. Segundo Maria do Carmo, “isso vai dando credibilidade para o Conselho funcionar”.

Adriana Moraes de Freitas – presidente do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, de Russas, no período de 1998 a 2001.

Adriana já participava do Conselho em 1997, como representante da Secretaria Municipal da Assistência Social, quando por iniciativa da Delegacia Regional do Trabalho – DRT - constatou-se um grande número de crianças e adolescentes trabalhando nas olarias que produziam cerâmicas. A ação conjunta do CMCD A e da DRT resultou em grande mobilização da sociedade para o combate à exploração do trabalho infantil. Com o apoio decisivo do Unicef e do prefeito, outros atores se uniram para a construção de um projeto que oferecesse alternativas de superação desse grave problema. O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, o SERTA – Serviço de Tecnologia Alternativa (ONG de Pernambuco com experiência em educação popular) e posteriormente a Fundação BankBoston, contribuíram para a realização do Projeto Russas. Esse projeto foi inovador, tornou-se referência e ganhou prêmios.

Adriana destaca a importância do apoio do prefeito, que permitiu que o problema fosse exposto e discutido em diferentes espaços e levado ao Unicef; atitude não muito comum aos governantes, que tendem a minimizar os problemas e muitas vezes a ocultá-los.

Posteriormente formou-se uma organização para gerir o projeto, uma vez que o Conselho foi quem exerceu o papel de executor inicial.

O Conselho era composto (e ainda é) por doze conselheiros: seis representantes do poder público, indicados pelo prefeito e seis representantes de entidades sociais. O governo municipal é representado pelas Secretarias da Saúde, da Educação e da Assistência Social. Os mandatos são de dois anos. À nossa pergunta sobre a possibilidade de reeleição dos conselheiros representantes das entidades, Adriana informou que podem continuar e se alguma associação quiser entrar para o Conselho ela pleiteia a vaga no fórum realizado para esse fim.

O município de Russas conta atualmente com pouco mais de cem associações, incluídas as Associações Comunitárias, no entanto apenas dez, aproximadamente, trabalham com crianças e adolescentes.

O CMDCA, desde sua instalação, já contava com o Fundo da Criança e do Adolescente, mas inoperante, uma vez que não havia contribuições. Os representantes das Secretarias tinham conhecimento da obrigatoriedade legal da contribuição do poder municipal ao Fundo, mas sentiam-se constrangidos e não exerciam pressão para que o depósito se efetivasse. A partir do início do Projeto (1998), quando as contribuições financeiras de fora do município vieram para o Fundo, a Prefeitura teve que depositar sua contrapartida e vem honrando até hoje.

A utilização do Fundo para a realização de projetos trouxe aos conselheiros a consciência de suas possibilidades e tornou-os fortes para as negociações necessárias a partir daí. O fato de serem capazes de captar recursos de vulto, para o tamanho do município, e deles virem de instituições respeitadas nacionalmente, fortaleceu e deu credibilidade ao Conselho.

Essa credibilidade e o reconhecimento da comunidade conferiram ao Conselho a segurança e a independência necessárias para superar os difíceis momentos de transição dos cargos eletivos e dar continuidade às suas ações.

Adriana ressalta que a conquista de parceiros conceituados, a captação de recursos significativos e projetos estruturados são a chave para o Conselho independente e não manipulado.

Maria Bernadete de Santiago Ribeiro - atual presidente do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, de Russas.

O conselho é composto por seis representantes dos órgãos governamentais e seis representantes da sociedade civil. Bernadete é representante da Secretaria Municipal de Educação e assumiu a presidência do em 2002.

O CMDCA de Russas tem por objetivo buscar alternativas para propor políticas e acompanhar projetos que tenham como meta a melhoria da qualidade de vida das crianças e adolescentes do município, numa relação estreita com suas famílias. Fortaleceu-se a partir da idéia de que a solução dos problemas de sua cidade e, mais especialmente, de suas crianças, não está somente nas mãos do poder público, mas depende do envolvimento de todos que possam colaborar favorecendo mudanças e transformações.

Inicialmente havia a expectativa de que os representantes governamentais tomassem a iniciativa de propostas e encaminhamentos, hoje essa mentalidade mudou; há a participação de todos, com compromisso com o município e suas crianças, independente da representação de governo ou de entidade da sociedade civil.

O conselho tem seu trabalho reconhecido pela sociedade e apresenta-se como o mais fortalecido dentre os demais conselhos municipais. Seus conselheiros são um grupo de referência no município.

As reuniões são mensais e muitas vezes convidam conselheiros tutelares, coordenadores e monitores de projetos para participarem das reuniões de modo a discutir os problemas comuns e decidir seus encaminhamentos.

O apoio financeiro do Unicef e Fundação BankBoston foi decisivo para as ações de transformação social que aconteceram no combate ao trabalho infantil e na oferta de alternativas educativas para essas crianças e jovens. Embora 80% dos recursos do

Fundo da Infância e Adolescência venham de fora do município existem também contribuições de ceramistas e outras empresas da cidade. Muitas contribuições são feitas, também, diretamente aos projetos sem passar pelo Fundo.

O apoio, interesse e acompanhamento do trabalho do Conselho e do Projeto Construindo o Futuro e a Cidadania, pelo Unicef e posteriormente, pela Fundação BankBoston, contribuiu marcadamente para o fortalecimento do Conselho e do trabalho dos educadores do projeto. Esse fortalecimento é importante na medida em que o Conselho tem legitimidade para continuar trabalhando sem depender exclusivamente das benesses do prefeito e das turbulências características das mudanças periódicas da gestão municipal.

PRIMEIRA PARTE – ENTENDIMENTO DA GOVERNANÇA

1 - GOVERNANÇA – ENTENDENDO ESTE CONCEITO

Sendo a governança dos Conselhos nosso objeto de investigação neste trabalho, cabe-nos aqui, antes de qualquer outra reflexão, apresentar o conceito de governança.

Iniciamos com a apresentação do significado de governança, segundo o dicionário Priberam, da Texto Editores Universal¹¹:

“Governança, s. f., ato, cargo ou forma de governar, de dirigir um país; administração, gestão; governo”.

Notamos então que o tema da governança está relacionado à esfera pública, à forma de dirigir um país, e quando falamos em administração e gestão podemos muito bem aplicar estes conceitos ao contexto empresarial. Atualmente, com a crescente profissionalização das organizações da sociedade civil, estes termos podem ser utilizados também para o terceiro setor. Portanto, governança assume um papel de destaque nos três setores da sociedade e, por si só, já justificaria nossa intenção de estudo.

Sendo assim, discorreremos rapidamente acerca das origens e aplicações não apenas do termo, mas também das práticas de governança, para concluirmos com a governança aplicada nos Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente.

¹¹ Texto Editores Universal. **Língua Portuguesa on-line**. 2005. Disponível em: <http://www.priberam.pt>. Acesso em 04 jan. 2005.

1.1. Governança Corporativa – o início das discussões

O termo governança surge ao conhecimento e domínio públicos, inclusive com espaço na mídia, inicialmente relacionado às práticas adotadas pelas empresas referentes à forma de gerirem seus negócios.

Para governança corporativa, adotamos a definição do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC¹², que a descreve como:

“[...] o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre Acionistas/Cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal. A expressão é designada para abranger os assuntos relativos ao poder de controle e direção de uma empresa, bem como as diferentes formas e esferas de seu exercício e os diversos interesses que, de alguma forma, estão ligados à vida das sociedades comerciais”.

Quando falamos em Governança Corporativa, avaliamos as práticas adotadas pelas empresas na administração e gestão de seus recursos financeiros, humanos e operacionais. A empresa que opta pelas boas práticas de governança corporativa adota como linhas mestras os princípios da Transparência, Prestação de Contas, Equidade e Responsabilidade Corporativa¹³, diminuindo significativamente as possibilidades de ocorrência dos chamados “conflitos de agência”, quando o responsável pela gestão (o agente) age de forma contrária aos interesses do principal (os acionistas).

Se uma empresa adota práticas que respeitam os interesses de todos os públicos com os quais se relaciona (*stakeholders*), particularmente seus acionistas, além de adequar-se às leis de mercado, estará transformando a governança corporativa em um valor adicional para o seu negócio.

¹² Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. 2004. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br>. Acesso em 18 dez. 2004.

¹³ Idem.

Segundo a visão de Antonio Luiz de Paula e Silva, o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa publicado pelo IBGC em 1999, propõe que:¹⁴

- . A missão do Conselho de administração é proteger o patrimônio e maximizar o retorno do investimento dos acionistas, agregando valor ao empreendimento e zelando pelos valores, crenças e propósitos dos acionistas;
- . As atividades de competência do conselho devem estar normatizadas em um regimento interno, tornando claras suas responsabilidades e atribuições;
- . Só o Conselho pleno pode tomar as decisões; os comitês realizam análises profundas que tomam mais tempo do que o disponível nas reuniões;
- . O tamanho do Conselho de administração deve ser o menor possível, variando, em função do perfil da empresa, entre 5 a 9 membros;
- . A maioria do Conselho deve ser formada por conselheiros independentes, devendo haver diversidade de conhecimentos e experiências;
- . O mandato deve ter duração curta, entre 1 e 3 anos, sendo a reeleição possível depois de uma avaliação formal de desempenho; deve-se evitar a acumulação de cargos entre conselheiros e diretores;
- . Os conselheiros devem ter o direito de fazer consultas a profissionais externos pagos pela empresa; e cada novo conselheiro deve ser exposto a um programa de introdução;
- . A cada ano deve ser feita uma avaliação formal do desempenho do Conselho e de cada conselheiro individualmente; os sistemas de avaliação (também da diretoria) devem ser explicados no relatório

¹⁴ SILVA, Antônio Luiz de Paula e. **Governança institucional: um estudo do papel e da operação dos Conselhos das organizações da sociedade civil no contexto brasileiro**. 2001. 241p. Dissertação (Mestrado, Administração de Empresas) – USP/FEA, São Paulo.

- anual da empresa. É função do Conselho avaliar a gestão da diretoria;
- . No relatório anual deve haver uma indicação de qual o código das melhores práticas usado pela empresa e dos desvios que porventura ocorreram;
- . Decisões tomadas devem ficar registradas em ata fidedigna.

A partir destes conceitos e recomendações, encontramos hoje o mercado mundial dando atenção especial ao tema, aparentemente recente. Dizemos aparentemente recente porque se o movimento de governança corporativa ganhou força nos últimos dez anos em todo o mundo, sua origem pode ser determinada a partir da década de 50. Apesar de não ter ainda este nome de domínio e entendimento comuns, motivou movimentos iniciais nos Estados Unidos e na Inglaterra e, a partir daí, disseminou-se rapidamente por muitos outros países.

Nas décadas de 50 e 60, usavam-se os Conselhos como instrumento de lobby, e os conselheiros eram inatuantes, desconhecendo a atuação do acionista gestor, freqüentemente representado pela figura do Acionista Controlador Familiar.

Em 1976, surge a primeira lei das Sociedades Anônimas no Brasil (Lei nº 6.404/76)¹⁵, fixando competências do Conselho de Administração, e é nesta década que aparecem os primeiros sinais de independência e empoderamento desses Conselhos.

O surgimento dos Fundos de Pensão, Fundos de Investimento, a valorização do acionista e o surgimento de Fundos como o Calpers marcaram os avanços na década de 80. De acordo com João Bosco Lodi: “O poderoso Fundo Calpers de funcionários públicos da Califórnia, costumava intimidar as empresas que não se enquadrassem nos Códigos das Melhores Práticas, publicando uma lista de inadimplentes.” (LODI, 2000, p. 09)¹⁶

¹⁵ BRASIL. Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o funcionamento das sociedades por ações.

¹⁶ LODI, João Bosco. **Governança Corporativa: o governo da empresa e o Conselho de administração**. São Paulo: Editora Campus, 2000. 5ª edição.

Essa postura pioneira e revolucionária, sem dúvida abriu espaços para o diálogo, evidenciou a importância da transparência e denota o respeito devido ao valor dos investidores.

Já a década de 90 mostrou-se muito efervescente para a discussão e o amadurecimento da Governança Corporativa. Primeiramente, escândalos envolvendo auditorias externas nos Bancos – Nacional, Econômico, Bamerindus, Noroeste - ajuda a esclarecer o papel dos auditores. No cenário internacional, os Conselhos mostram sua força exercendo pressão para a troca de famosos presidentes de empresas multinacionais como IBM, General Motors, Kodak, entre outras. Em 1992 é publicado o primeiro de todos os Códigos de Boas Práticas, o Cadbury Report, e em 1997, o The Hempel Report se apresenta como a primeira revisão do Cadbury.

O reconhecimento de grandes investidores institucionais, e a facilidade de movimentação do capital estrangeiro entre os diferentes e potenciais mercados emergentes contribuíram para a percepção mundial da necessidade iminente de uma regulamentação global.

No Brasil, a ênfase ao tema da governança corporativa se dá nesse mesmo período, ocupando lugar de destaque não só nas pautas internas das grandes organizações, como também amplo espaço na mídia.

Nota-se que com a abertura política e econômica trazida pelo governo Collor e a privatização de empresas estatais, o Brasil se deparou com dificuldades para atrair capitais e fontes de financiamentos externos. As exigências do mundo globalizado demandavam instrumentos de fiscalização e controle da gestão das empresas que respondessem de imediato ao tripé da boa governança corporativa: transparência, prestação de contas e equidade.

Em 1996 é fundado o IBCA, Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração, depois chamado de IBGC, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Em 1997, a

nova lei das Sociedades Anônimas¹⁷ mantém as atribuições do Conselho e amplia o poder da CVM (Comissão de Valores Mobiliários) para fiscalizar.

Segundo o IBGC, “as boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da empresa, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade”.¹⁸

Um levantamento realizado por esse mesmo instituto nos atualiza ainda acerca da forma como diversos organismos e instituições internacionais priorizam a governança corporativa, relacionando-a a um ambiente institucional equilibrado, à política macroeconômica de boa qualidade e, assim, estimulando sua adoção em nível internacional:

- O G7, grupo das nações mais ricas do mundo, considera a governança corporativa o mais novo pilar da arquitetura econômica global.
- A OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) desenvolveu uma lista de Princípios de Governança Corporativa e promove periodicamente, em diversos países, mesas de discussão e avaliação do desenvolvimento da governança. Também lançou, junto com o Banco Mundial, em setembro de 1999, o “Global Corporate Governance Forum”, com o objetivo de dar abrangência, importância e visibilidade mundial ao tema.
- Banco Mundial e FMI consideram a adoção de boas práticas de governança corporativa como parte da recuperação dos mercados mundiais, abatidos por sucessivas crises em seus mercados de capitais.

¹⁷ BRASIL. Lei n.º 9.457, de 05 de maio de 1997. Altera dispositivos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as sociedades por ações e da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários.

¹⁸ Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. 2004. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br>. Acesso em 18 dez. 2004.

Praticamente em todos os países surgiram instituições dedicadas a promover debates em torno da governança corporativa.

· Em junho de 2000, a McKinsey & Co, em parceria com o Banco Mundial conduziu uma pesquisa (“Investors Opinion Survey”) junto a investidores, representando um total de carteira superior a US\$ 1.650 bilhões, destinada a detectar e medir eventuais acréscimos de valor às companhias que adotassem boas práticas de governança corporativa. Apurou-se que os investidores pagariam entre 18% e 28% a mais por ações de empresas que adotam melhores práticas de administração e transparência.¹⁹

Se na Inglaterra e nos Estados Unidos o debate sobre a Governança Corporativa continuam acirrados, outros países com reputação invejada no cenário macroeconômico global ainda estão distantes de atingirem índices mínimos de boas práticas. É o caso do Japão e demais países asiáticos, que só agora acordam para o tema, enquanto os Europeus já demonstram agilidade em buscar a equiparação com os padrões hoje praticados e referenciados nos Estados Unidos (LODI, 2000, p. 10).

Mas há ainda uma outra face da Governança Corporativa, que vai além das boas práticas e do cumprimento aos princípios básicos de transparência, prestação de contas e equidade. Trata-se da dimensão humana da governança corporativa.

Sandra Guerra, sócia-fundadora do IBGC e ex-diretora executiva dessa mesma entidade, citada por Steinberg (2003, p. 24), ressalta a qualidade da atitude como um dos principais desafios da governança em todo o mundo, principalmente no Brasil, onde a concentração de renda e poder está nas mãos de poucas pessoas ou famílias. “Pode-se convencer uma empresa a adotar boas práticas de governança pelos benefícios que elas trazem à organização, mas mudar o jeito de ser das pessoas é bem mais difícil. Elas só mudam quando vêem nisso um profundo significado pessoal”.

¹⁹ Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. 2004. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br>. Acesso em 18 dez. 2004.

Ainda segundo Sandra, é exatamente essa busca por soluções na esfera comportamental, com o trabalho realizado pelo IBGC, que tem colocado o Brasil na vanguarda mundial da governança. Esse trabalho garantiu que o Brasil fosse escolhido para sediar a Conferência Anual do ICGN (International Corporate Governance Network), em julho de 2004, e reunir na cidade do Rio de Janeiro centenas de investidores, executivos, empresários, representantes de bancos e agentes de mercado. “Um marco para a governança no país e uma grande oportunidade de atrair investimentos para o Brasil”, afirma.

O mais importante numa organização é garantir uma gestão profissional, desvinculada de interesses e preferências pessoais. Assim, os Conselhos funcionam como filtros entre os interesses dos acionistas e dos executivos, e os códigos de boas práticas permitem a parametrização dos excessos e desvios que possam ocorrer.

Segundo Herbert Steinberg, em seu livro *A dimensão humana da governança corporativa*, “competência é uma das palavras de ordem da moderna gestão empresarial. É algo ligado à qualidade da atitude; difere, portanto, da habilidade ou “*skill*” (STEINBERG, 2003, p. 89).²⁰

Neste movimento, Steinberg elege alguns comportamentos e atitudes adequadas a um padrão moderno de gestão, aqui transcritas:

- . Transparência
- . Habilidade para trabalhar com sócios de matizes diversos
- . Disposição para trabalhar com ética
- . Caráter sólido para não fazer jogadas com números
- . Disposição sincera para atuar de modo que o Conselho seja mais que um fantoche
- . Noção de timing – fazer na hora certa e apostar no momento exato

- . Contribuir decisivamente com a longevidade e perpetuidade do negócio
- . Tolerância para auditorias pesadas
- . Disposição para agir como *player*, ou seja, assumir riscos a arbitrar, mas dentro de regras claras e conhecidas dos acionistas.²¹

Na esfera privada, atitudes e comportamentos tais quais os acima descritos são valorizados e reconhecidos como referência de gestão moderna, por que levam em consideração, primordialmente, as relações humanas. Pensar nas pessoas como pessoas, ainda que possa aqui nos parecer redundante e óbvio, tem sido o eixo central das discussões nas grandes empresas. E não há como pensar pessoas apenas no âmbito profissional, mas faz-se obrigatória uma visão holística, pois o funcionário assume outros papéis sociais que o representam enquanto indivíduo (no âmbito pessoal) e cidadão (inserido na sociedade).

Se é verdadeiro dizer que a empresa reflete valores e condutas da sociedade na qual está inserida, o oposto também vale. Isso nos leva a crer que valores e condutas empresarias tendem a ser absorvidos e incorporados nas ações desse funcionário-indivíduo-cidadão em outras esferas como a família, os movimentos sociais e no seu exercício da cidadania na interlocução com o Estado.

A partir do entendimento da origem do conceito de governança e de sua aplicação sistematizada na esfera privada, vamos buscar agora analisar, compreender e estabelecer relações entre a governança corporativa, a governança no terceiro setor e a governança pública.

²⁰ STEINBERG, Herbert. *et al.* **A dimensão humana da Governança Corporativa – pessoas criam as melhores e as piores práticas**. São Paulo: Editora Gente, 2003. 2ª edição.

²¹ Idem.

1.2 – Governança no Terceiro Setor – uma necessidade emergente

Ao tentarmos desenhar o retrato da governança no Terceiro Setor, nos deparamos com uma realidade distinta da encontrada nos setores Público e Privado. E por motivos simples e pontuais. O terceiro setor sobrevive da credibilidade e legitimidade da missão a que se propõe seguir, em contraponto à busca por resultados apresentada na esfera privada. Por outro lado, deve evitar a todo custo a burocratização e abrir espaços cada vez mais democráticos de participação popular, sendo este um grande desafio enfrentado na esfera pública.

Além destes paradigmas, que podem ou não ser tomados como referência, para pensar em governança no terceiro setor há ainda um outro funil para restringir ainda mais esta tentativa. Há pouca literatura, estudos, ensaios, propostas e casos de estudo sobre o assunto, nos desafiando por vezes à tentação de inferir em nosso trabalho de pesquisa e análise.

Mantendo-se a clareza de objetivos deste trabalho, iniciamos identificando no Brasil, a origem do que hoje chamamos Terceiro Setor. Partimos do modelo das Santas Casas - dirigidas por diversas ordens da Igreja Católica no Brasil desde o seu descobrimento - onde o caráter assistencialista dominava as ações, e, nesse contexto, governança estava diretamente relacionada ao exercício da caridade em conformidade com os mandamentos divinos.

Com o golpe de 1964, o país é lançado à gestão de um Estado autoritário, com o governo assumindo para si o papel de provedor e responsável pela assistência social, buscando a garantia dos direitos básicos. Encontramos então um modelo de governança autoritário, fechado, em que a sociedade não tem poder de persuasão e escolha. Nesse cenário, sem encontrar espaço para a participação política e o exercício da cidadania, a sociedade passa a se organizar para o desenvolvimento de atividades de cunho social, em espaços que surgem como uma oportunidade de atuação coletiva livre do aparelho de repressão da ditadura. Muito centrados na figura do líder-fundador,

estes movimentos ainda representam um modelo de governança centralizadora, onde os demais participantes exercem papel de colaborador-executores, sem participação deliberativa sobre as decisões e destinos dos movimentos sociais aos quais fazem parte.

A partir da chamada “abertura política”, momento em que ocorre o retorno dos exilados ao Brasil – meados da década de 80 - a sociedade se depara com um Estado falido, que não encontra condições de manter a proporcionalidade entre os direitos devidos e os deveres cumpridos pela população com o pagamento de impostos. Neste momento, os modelos de movimentos sociais sofrem profundas transformações na sua forma de atuação, e os sindicatos surgem como mais que simples espaço de negociação entre patrões e empregados; funcionam como celeiros para a retomada do exercício da cidadania, repletos de ativistas políticos que posteriormente deixam suas “fileiras” para assumir posições nas diversas esferas governamentais (federal, estaduais ou municipais). Hoje, a exemplo, temos um ex-metalúrgico e ex-sindicalista ocupando o posto de presidente da república, Luis Inácio Lula da Silva.

Nesse momento, as organizações do chamado Terceiro Setor passam a enfrentar uma realidade nova, onde a diversidade de necessidades e carências da população extrapola as condições de atendimento mantidas até então. É nesse cenário também que se inicia o movimento de globalização, ampliando a visão e as aspirações no campo da atuação social, gerando ao mesmo tempo expectativas e angústias: se por um lado há tanto a se fazer e um infinito de caminhos a se chegar, por outro lado faltam recursos humanos, financeiros e operacionais.

Iniciam-se discussões sobre o papel das organizações do Terceiro Setor, discute-se a legitimidade e a credibilidade das causas, e exige-se transparência, abertura para tomadas de decisão e prestação de contas. Chegamos então ao momento em que a demanda por uma governança no terceiro setor seja instaurada.

Mas não basta apenas falar em governança e replicar modelos empresariais ou público. Cada vez mais se percebe que o Terceiro Setor demanda o desenvolvimento de modelos de governança e gestão próprios, diferentes dos saídos das escolas de administração.

Segundo Peter Drucker, citado por Luciana Costa (2004)²², apontado como o pai da administração empresarial moderna, os modelos existentes “não foram criados para atender organizações com a lógica de atuação do terceiro setor”.

E que lógica é essa de que fala Drucker, e sob a qual deve ser desenvolvida e aplicada uma governança própria do Terceiro Setor? Uma lógica composta, entre outras coisas, pela missão, por valores, por objetivos sociais, pela transparência e pelo “não-lucro”.

Mas há ainda uma infinidade de outras variáveis que compõem esta lógica e que têm interferência direta no modelo de governança de uma organização sem fins lucrativos, e vamos ressaltar algumas que julgamos relevantes para o desenvolvimento deste trabalho.

As organizações do Terceiro Setor não devem ter a pretensão, e por isso mesmo não devem entender como sua função, substituir ou assumir o papel do Estado. Compete a este último fazer valer os direitos civis do seu povo, garantindo espaço para reivindicações populares e para o exercício da cidadania. Tampouco essas organizações poderiam atribuir a si uma conduta competitiva e paritária à atuação da economia de mercado. Entretanto, é papel fundamental para sua sobrevivência e também para cumprimento da missão a que se propõem seguir e servir, que estas organizações sejam vistas como o elo de relacionamento entre os setores público, privado e civil, como afirma Lester Salamon²³ quando chama atenção para o fato de que “o novo modelo tem que ser o da parceria e da colaboração”.

²² COSTA, Luciana. **A gestão no terceiro setor**. RITS, 2004. Disponível em: <http://www.rits.org.br>. Acesso em 07 jan. 2005.

²³ SALAMON, L. Seminário Internacional Perspectivas para o Terceiro Setor no Século XXI. SENAC, 2002. Disponível em: <http://www.setor3.com.br>. Acesso em 18 jan.2005.

Também é o modelo da colaboração que James Austin apontou como o caminho, em palestra proferida na FEA/USP²⁴, quando apresenta o Continuum da Colaboração como um caminho de evolução constante para o entendimento do papel de cada um numa parceria – Empresas e Organizações do Terceiro Setor – até o alcance de um amadurecimento nas relações, onde os propósitos individuais são substituídos pela meta maior do compromisso assumido na parceria.

A globalização também exerceu (e ainda exerce) pressão sobre essas organizações. Os investimentos não se resumem mais ao apoio governamental, ou a arrecadação de doações na comunidade em que atuam. Hoje, as organizações demandam mais recursos, e os investidores extrapolam fronteiras, a exemplo das agências de cooperação internacional.

Além disso, a globalização também aguça nas organizações o desejo por atuarem além do nível da ação local a que estavam habituadas, buscando estar presentes em outros fóruns para debater e intervir em assuntos mais amplos e complexos como desenvolvimento sustentável, direitos humanos e governança mundial, por exemplo. Para tal, precisam se mostrar cada vez mais eficazes e eficientes.

Eficazes, porque devem ter consciência da sua capacidade e limitações, e a partir daí devem estabelecer seus planejamentos e estratégias de atuação, com controles rigorosos de processos e orçamentos, além de aplicarem ferramentas de gestão que permitam a sistematização de sua atuação, inclusive com indicadores de resultados.

Eficientes, uma vez que o propósito de atuação do Terceiro Setor - a sua missão - deve ser transparente e compartilhado por todos os envolvidos, funcionários, parceiros, colaboradores. E, sem exceção, esse propósito deve ser perseguido à exaustão, sem desvios de rota, sem concessões, garantindo dessa forma credibilidade e legitimidade à organização.

²⁴ AUSTIN, James. Fala proferida na palestra **Responsabilidade Social Empresarial: uma abordagem inovadora**, realizada em 10 de maio de 2004, na FEA/USP, em evento promovido pelo CEATS em parceria com a Universidade de Harvard.

E para atingir eficiência, muito mais que pensar em controle, é importante pensar em empoderamento. Mais do que compartilhar informações é essencial descentralizar os processos decisórios de forma a garantir agilidade e ampliação da participação e das responsabilidades de todos os envolvidos.

Mas por onde começar o movimento em busca deste novo modelo de atuação? Será que estamos falando em governança no Terceiro Setor?

Acreditamos que sim, e mais uma vez nos deparamos com a relevância da aplicação de práticas de governança. Como já dito sobre a governança corporativa, e também válido para o Terceiro Setor:

“Se uma empresa adota práticas que respeitam os interesses de todos os públicos com os quais se relaciona, particularmente seus acionistas, além de adequar-se às leis de mercado, estará transformando a governança corporativa em um valor adicional para o seu negócio”.²⁵

Logo, se uma organização do Terceiro Setor compartilha suas informações, promove o empoderamento daqueles que estão envolvidos com suas ações, permite a descentralização das decisões, gera maior participação e compartilha responsabilidades, estará gerando um valor adicional não apenas para sua organização, mas estará contribuindo para muito além disso. Estará gerando um valor para o exercício da cidadania, estimulando reivindicações, posturas críticas e desenvolvendo capital humano e social, alimentos necessários para o fortalecimento e a consolidação da democracia participativa e cidadã.

²⁵ Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. 2004. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br>. Acesso em 18 dez. 2004.

1.3 – Governança Pública – por uma participação democrática

Para termos um processo democrático mais alinhado com a realidade das inúmeras e distintas organizações que possuímos atualmente, mostra-se fundamental o estímulo ao desenvolvimento de uma governança pública democrática que busque a ampliação do processo participativo dos diversos segmentos que compõem a sociedade civil, criando instâncias de envolvimento e mobilização que possam gerar um ciclo sustentável de desenvolvimento local.

Vivemos em uma democracia representativa na qual os cidadãos e cidadãs podem escolher, por intermédio do voto direto e secreto, os parlamentares que os representarão no parlamento. Este formato já não responde às necessidades de uma sociedade que amplia a sua busca pela participação no processo decisório de implementação das políticas públicas, onde poderá sentir sua voz sendo ouvida de forma direta e seu envolvimento consolidado de maneira mais ampla.

Neste sentido, para Augusto de Franco, a democracia - como forma de representação que é - deve seguir o ritmo de mudanças pelas quais passam as diversas organizações da sociedade civil, o que não vem ocorrendo, porque a democracia que temos atualmente refere-se às organizações que tínhamos antes, moldadas com base em um comportamento menos interativo, e não com as que temos agora, nos momentos atuais²⁶.

Podemos observar que este fenômeno, o da necessidade de instalação de uma governança pública democrática e participativa, é global e já alcança o estágio de discussão para elaboração de uma proposta de governança mundial, passando pela readequação das agências de governança global, notadamente a Organização das Nações Unidas (ONU), criada após a Segunda Guerra Mundial - quando o mundo

²⁶ FRANCO, Augusto. Fala proferida no painel **Sociedade Civil, democracia e desenvolvimento local**, realizado durante Seminário “Fortalecendo a Sociedade e promovendo o desenvolvimento: diálogo a partir de experiências e idéias, promovido pela Comunitas, em parceria com BID e CEATS. 2004.

exigia novos sistemas institucionais - e que, no momento, necessita de um novo “sopro criador e reformador”, sob pena de, futuramente:

“[...], não nos encontrarmos ‘sem’ uma governança mundial, mas com uma governança mundial negativa, pronta a se transformar em seu contrário, em relações de força e violência”, mas essa “governança mundial legítima, eficaz e democrática não poderá emergir a não ser que o debate ultrapasse a esfera restrita dos atores tradicionais, [...], para abarcar os diferentes setores da sociedade e ser apropriado pelos povos de todos os países” (PETITJEAN, 2003, p.17-19)²⁷

Porém, para que nos deparemos de fato com essa governança almejada, é importante nos atermos ao fato de que “a idéia e a aplicabilidade de governança mundial passa necessariamente pela idéia e aplicabilidade de governanças locais e conseqüentemente, por um grau elevado de organização e participação” (PALMA, 2003, p. 22).²⁸

É pelo caminho da consolidação da democracia e de seus princípios nos diversos espaços que compõem o sistema democrático, que teremos um campo fértil para pensarmos no desenvolvimento de uma nova forma de relação sustentável do homem com a humanidade e com o ambiente em que vive.

No momento em que nos inserimos nessa discussão a partir do ponto de vista da realidade brasileira, nos deparemos com modelos e práticas que buscam a instalação de um ambiente que proporcione a consolidação de espaços democráticos e participativos em nosso país, e isso se dá porque, nas palavras de Vera Coelho e Marcos Nobre, a experiência do Brasil:

²⁷ CALAME, Pierre (Org.). **Por uma governança mundial eficaz, legítima e democrática**. São Paulo: Instituto Polis, 2003. 240 p.

²⁸ Idem

“[...] , nessa área, por sua dimensão e vitalidade, ganhou um lugar de destaque no cenário internacional. A variedade de canais de participação e deliberação existentes no país – Conselhos, orçamento participativo, mecanismos deliberativos no interior das agências de regulação, conferências, legislação participativa e audiências públicas – e o volume de público participante despertaram a atenção de analistas nacionais e internacionais e contribuíram para aquecer o debate acerca do potencial democrático dessas experiências”. (COELHO, NOBRE, 2004, p.11)²⁹

Mas o que exatamente podemos entender como governança democrática na esfera pública?

Para Silvio Caccia Bava, os organismos internacionais, ao pautarem o tema da governança, tinham como objetivo:

“[...] , desarmar a capacidade de pressão popular e reduzir as demandas sobre o Estado, [...], passando a ser tratado dissociado dos conteúdos das políticas do Estado. Essa foi uma importante operação ideológica que passou a ocultar as razões das crises de governabilidade” (BAVA, 2004, p.14).³⁰

Dessa forma, essa governança surge quando dissociada de políticas conservadoras e do formato de controle social que tem pautado o tema, assumindo o seu significado de vinculação da “questão da governança às necessidades de redefinição das relações público-privado, das relações Estado - Sociedade Civil” (BAVA, 2004, p.14).

²⁹ COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. Orgs. **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. 367p.

³⁰ CALAME, Pierre (Org.). **Repensar a gestão de nossas sociedades: 10 princípios para a governança, do local ao global**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. 120 p.

No entendimento de Fabiana de Menezes (1997), citada por Leal (2004, p. 968), “democratizar a democracia através da participação significa em termos gerais, intensificar a otimização das participações dos homens no processo de decisão”.

“(...) salvo melhor juízo, não só oportunidades materiais de acesso da população à gestão pública da comunidade, mas fundamentalmente de fórmulas e práticas de sensibilização e mobilização dos indivíduos e das corporações à participação, através de rotinas de procedimentos didáticos que levem em conta as diferenças e especificidades de cada qual” (LEAL, 2004, p.968).³¹

Como podemos verificar, a raiz do significado de uma governança pública democrática encontra-se no desejo e na necessidade da construção de instâncias e sistemas participativos que permitam às cidadãs e cidadãos o envolvimento mais direto e próximo na condução das questões de interesses difusos da sociedade em que convivem. Para que estes espaços possam representar o desejo de muitos, ou seja, das diversas parcelas dessa população, é fundamental que contem com uma composição diversa e que busquem o envolvimento da pluralidade de indivíduos e organizações que constituem esse coletivo atingido ou beneficiado pelas políticas públicas estabelecidas.

Cada vez mais os princípios de transparência, prestação de contas e equidade, hoje mais comuns ao mundo das organizações privadas, têm sua aplicabilidade buscada no mundo das organizações públicas, seja porque esta postura também encontra originalidade na administração pública (vislumbramos essa originalidade quando observamos os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, também aplicadas às organizações qualificadas como OSCIP), como pela crescente

³¹ LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos. Orgs. **Direitos Sociais & Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004. 1217p.

necessidade de publicização de seus atos e conseqüentes resultados, posto que isto minimiza os riscos de ocorrência de um conflito de agência em uma relação em que os cidadãos exercem o papel de “principal” e o gestor público o de “agente”.

SEGUNDA PARTE – CONSELHOS

2.1 – A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL – CONSELHOS: A PORTA DE ENTRADA

O processo de redemocratização do Brasil iniciado nos primeiros anos da década de 1980 teve seu coroamento jurídico em outubro de 1988, com a promulgação da nova Carta Constitucional, a Constituição Cidadã, expressão das reivindicações políticas pelas quais tantos brasileiros lutaram nos vinte anos que a antecederam.

A participação da sociedade na formulação e gestão das políticas públicas é legitimada institucionalmente quando a soberania e a cidadania são estabelecidas como fundamentos do sistema de governo do país, onde o poder pode ser exercido tanto por representantes eleitos por voto direto e secreto como por meio da participação direta. Nesse sentido, a nova constituição caracteriza-se por colocar na letra da lei uma combinação dos procedimentos de democracia representativa com os de democracia direta.

Novos atores passam a fazer parte da cena política do país: movimentos sociais, associações, entidades profissionais, que reconhecidos como representantes de segmentos organizados fortalecem a sociedade civil favorecendo o surgimento de espaços para a colocação de suas demandas.

Setores excluídos, anteriormente sem canais de expressão, encontram ressonância para seus clamores nos novos fóruns de discussão dos problemas sociais onde valores de solidariedade, equidade, sustentabilidade, respeito às diferenças e aos direitos dos cidadãos são colocados em pauta. Tais demandas processadas pelos Conselhos e outras instâncias passam a ter a possibilidade de se transformarem em políticas públicas.

Os anos 90 foram marcados pela institucionalização dos Conselhos municipais, criados como novos canais de participação social na gestão e controle de políticas públicas. Tornam-se obrigatórios nos diferentes níveis – federal, estadual e municipal – vinculados ao repasse de recursos do governo federal para a realização de políticas estaduais ou municipais. Vale aqui destacar, mesmo que brevemente, algumas características dos novos Conselhos, apontadas por Orlando Alves Júnior (ALVES JÚNIOR; RIBEIRO e AZEVEDO, 2004, p. 23 e 24)³²:

- a) **Temáticos** – são aqueles mais ligados às políticas regulamentadas pelo governo central – saúde, educação, assistência social, criança e adolescente e emprego. Outras temáticas surgem de acordo com as diferentes demandas locais, tais como: transporte, política urbana, meio ambiente, direito das mulheres, negros etc;
- b) **Caráter semi-representativo** – os Conselhos prevêm a participação voluntária dos representantes das organizações da sociedade civil, isto é, não são eleitos por sufrágio universal, não recebem remuneração e podem ser substituídos sempre que as organizações sociais decidirem;
- c) **Deliberativos, abrangentes e permanentes** – “as atribuições dos Conselhos não se restringem à formulação de sugestões ou ao encaminhamento de demandas, mas abrangem a deliberação sobre as diretrizes das políticas temáticas, a aprovação da normatização e da regulação das ações do governo e a aprovação da proposta orçamentária, e incidem, portanto, na definição de macroprioridades e na formulação de políticas públicas regulatórias”;

³² SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. **Governança democrática e poder local – a experiência dos Conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, Fase, 2004. 288p.

d) **Paritários** – em sua maioria os Conselhos são compostos por 50% de representantes do governo e 50% de representantes das organizações da sociedade civil. Em alguns casos, como na Saúde, podem ser tripartites.

e) **Autônomos ou semi-autônomos** em relação ao governo – os Conselhos são ligados aos órgãos do poder público – suas diversas secretarias – mas são autônomos para definir “suas regras e dinâmica de funcionamento, o que deve ser estabelecido com a participação de todos os segmentos sociais representados no seu âmbito, incluindo portanto, o próprio poder público”.

“Como esferas de participação institucionalizada, os Conselhos de gestão apresentam profunda diferença em relação às experiências anteriores de participação, centradas, sobretudo em projetos pontuais do poder público, como no caso dos conselhos comunitários. Entre as diferenças mais significativas podemos assinalar principalmente duas: (i) as experiências anteriores normalmente concentravam-se na abertura de espaços de interlocução entre o governo e organizações populares específicas – em especial as associações de moradores -, e não em arenas temáticas integradas pelo conjunto das representações sociais, organizadas a partir de diferentes interesses de natureza coletiva ou difusa, tais como os movimentos das mulheres, dos negros, em defesa do meio ambiente, por direitos humanos, entre outros; (ii) as experiências anteriores vinculavam-se às iniciativas dos dirigentes das diferentes instâncias governamentais sujeitas, portanto, à sua descontinuidade quando da troca de governo, diferentemente da experiência dos Conselhos, em que é instituída a participação em todos os âmbitos do governo e de forma permanente, e constituído portanto, o que se poderia chamar de modelo nacional de participação, institucionalizada na gestão das políticas setoriais”. (SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO e AZEVEDO, 2004, p. 23 e 24)

A diversidade é a marca dos Conselhos, seja na sua própria composição seja no perfil dos conselheiros. No entanto é possível verificar algumas características comuns dentro da diversidade. Em pesquisa realizada em cinco regiões metropolitanas – Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Belém – foram analisadas a escolaridade, renda, gênero e engajamento sócio político (SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO e AZEVEDO, 2004, p. 27). Observa-se que a representação da sociedade civil limita-se aos segmentos sociais com capacidade de organização e presença na cena pública e constituem-se por aqueles de maior renda e maior escolaridade quando comparados com a média da população. Não podemos estranhar tal fato uma vez que a mobilização dos anos 1980 foi adormecida e parcelas minoritárias da população apresentam algum tipo de filiação a organizações políticas ou sociais.

Se a diversidade puder ser entendida como uma dificuldade para o funcionamento dos Conselhos, não poderá ser considerada como única. Tendo como referência Maria do Carmo Meirelles Cruz relatamos a seguir outros desafios para o funcionamento eficaz dos Conselhos.

Os Conselhos devem ser criados por iniciativa do poder executivo, através de projeto de lei, que passa pela aprovação da Câmara Municipal. Em muitos municípios ainda se encontram Conselhos criados por decretos ou portarias, o que fragiliza sua ação, pois fica subordinado aos desejos e prioridades de cada administração. Quando os Conselhos são criados por força da lei, é resultado de ampla discussão, envolvendo a sociedade e o legislativo local o que dificulta a produção de alterações ao bel prazer de cada gestor.

A composição paritária deve ser observada com rigor. Em muitos Conselhos encontram-se funcionários da prefeitura como representantes da comunidade. Tal situação aponta interesses distintos e até mesmo conflitantes, colocando em jogo a proposta da criação de um espaço plural, onde diversas representações e interesses poderiam se reunir para discutir, propor diretrizes e avaliar as políticas sociais. É importante identificar cada conselheiro e a quem representa.

A obrigatoriedade da criação dos Conselhos para o recebimento dos recursos de outras esferas governamentais é outro aspecto importante a se destacar. O Conselho não pode esquecer que sua missão principal é discutir e propor a política de sua área de atuação com a participação dos diversos atores e o repasse de recursos é apenas um meio para a realização dessas políticas.

O quarto aspecto a ser destacado diz respeito à formação dos conselheiros. Quanto maior o acesso às informações, à formação cultural, educacional e política e a consciência de seu papel, melhor será o desempenho. Tais características facilitam a participação ativa nas reuniões, questionamentos consistentes e eventuais cobranças ao executivo. Conhecer o perfil dos conselheiros e pensar estratégias de capacitação que facilitem seu crescimento cultural e político é uma forma de fortalecer o Conselho. Não se pode esquecer também da importância da capacitação técnica a respeito de orçamento, dos fundos municipais e da importância da intersetorialidade.

A infra-estrutura costuma ser um grande problema para os Conselhos. Ter um lugar para se reunir e ter como referência, mesmo que compartilhado com outros Conselhos, é a exigência mínima para seu funcionamento. No entanto, a meta é a busca de estratégias para que o Conselho consiga seus próprios recursos para a infra-estrutura.

Outro aspecto que influencia o funcionamento do Conselho é o Regimento Interno instituído após ampla discussão. O Regimento normatiza e facilita o cotidiano, deixando claras as responsabilidades de cada instância e dos participantes. Deve contemplar a estrutura do Conselho, a prestação de contas, a contratação de assessorias, a forma e periodicidade das reuniões, a definição das pautas, as deliberações, os prazos da análise de propostas do executivo etc.

Pedro Pontual, presidente do CEAAL – Conselho de Educação de Adultos da América Latina e Coordenador da Escola de Cidadania do Instituto Polis (SP), em artigo sobre o Curso de Capacitação de Conselheiros Municipais de São Paulo, realizado pela

Secretaria Municipal de Assistência Social durante o ano de 2004³³, ressalta a importância do “compromisso efetivo do governo municipal com a sua função pedagógica em relação aos espaços públicos de democratização da gestão, como é o caso dos Conselhos”. Investimentos governamentais e ações concretas para formação dos novos atores da sociedade civil e do governo são demandas que se fizeram urgentes no sentido de construir espaços de cidadania ativa que configurem uma democracia substantiva.

“A criação de novas formas e canais de participação cidadã enfrenta uma arraigada cultura política elitista e autoritária que não se transforma da noite para o dia. Há uma lógica, historicamente predominante, na relação entre Estado e população, impregnada de apatia, clientelismo, submissão, populismo, cooptação e outros tantos efeitos perversos desta herança cultural. A cultura do privilégio, do favor, do jeitinho, e, em alguns momentos, a repressão, caracterizam historicamente a relação entre governos e população. Essa herança elitista e autoritária forjou na população uma visão delegativa do poder, em se espera que o Estado apresente e implemente soluções aos problemas da cidade. Esses valores e costumes geram uma mentalidade que não se altera apenas por se criarem canais de participação cidadã. A vontade política de impulsioná-los, se não vier acompanhada de ações formativas sistemáticas – introduzindo mudanças de atitudes e valores, que apontem para uma nova cultura política democrática –, pode significar apenas a criação de espaços onde se reproduzem fisiologismo, clientelismo e outras velhas práticas.

As experiências em curso têm demonstrado que não é suficiente a criação de espaços e canais de participação, sendo necessário criar condições para que esta participação ocorra de fato, capacitando os diversos atores

³³ VITALE, Denise; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo; OLIVEIRA, Viviane Nebó C. de. Orgs. **Capacitação de Conselheiros: papel do Estado na construção democrática**. São Paulo: Instituto Pólis: SAS, 2004. 200p.

– da sociedade civil e do Estado – para o exercício de uma nova prática de gestão pública democrática.

Portanto a abertura de novas formas e canais de participação requer uma prática pedagógica planejada, capaz de orientar o necessário processo de mudança de atitudes, valores, mentalidades, comportamento, procedimentos, tanto na população como naqueles que estão no interior do aparelho estatal”.

Pontual defende a necessidade da ação educativa como eixo articulador do processo de democratização, de modo a favorecer a eficácia e a potência de ação dos representantes da sociedade civil e do governo. Aponta alguns elementos constitutivos dessa pedagogia da gestão democrática:

- a. “é metodologicamente deliberativa, ou seja, de proporcionar a possibilidade efetiva do exercício de decidir sobre os assuntos públicos da cidade;
- b. deve estimular práticas de co-gestão (entre governo e comunidade local) desenvolvendo atitude de co-responsabilidade e a prática de parceria entre atores locais na resolução de problemas e construção de alternativas para o futuro dos municípios;
- c. é uma pedagogia do público, da construção do sentido comum, a partir da construção de esferas públicas transparentes e democráticas, em que se exercita a deliberação, a partir de critérios objetivos, compartilhados e impessoais.
- d. realiza-se no próprio exercício da cidadania ativa, desenvolvendo a consciência de que tomar conta da cidade (de cada um e de todos) é um Direito (que inclui a co-responsabilidade) e que, quando ele é exercido, as coisas acontecem;
- e. busca formar cidadãos autônomos e críticos, com capacidades comunicativas e argumentativas para participar de instituições da sociedade civil, para exercer associativamente o controle sobre

governos e para resolver pacificamente e democraticamente os conflitos;

- f. dá instrumentos aos atores da sociedade civil e dos governos, para novas formas de exercício do poder, para as quais a transparência das ações, a capacidade de ouvir, dialogar, reconhecer a legitimidade do outro são atitudes indispensáveis;
- g. Propicia a apropriação de conhecimentos técnico-políticos que ampliam a capacidade dos cidadãos para atuarem como agentes na definição e gestão de políticas públicas;
- h. Amplia os conhecimentos sobre o território (bairro/cidade/região) e seus diversos elementos de identidade, facilitando a ação integrada das políticas públicas e a participação e controle de cidadãos sobre as mesmas;
- i. Desenvolve a auto-estima, as capacidades de comunicação e relacionamento interpessoal e assim cria motivação pessoal para a participação em ações coletivas;
- j. Desenvolve valores de solidariedade, justiça, união, respeito ao outro, tolerância, humildade, esperança, abertura ao novo, disponibilidade à mudança, como elementos de uma ética universal que deve estar na base das ações de educação para a cidadania”.

Podemos ainda acrescentar além das indicações de Maria do Carmo e Pedro Pontual, outras que contribuem para o funcionamento dos Conselhos, pautadas em boas práticas de governança, como a criação de fóruns de debate que alimentem e dêem respaldo à participação dos conselheiros e possibilitem o retorno das discussões à comunidade representada e o cuidado na prestação de contas, com apresentação de relatório das ações desenvolvidas ao governo e à comunidade de modo a tornar a atuação do Conselho transparente e produzir condições para sua legitimidade.

2.2 - O CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Inicialmente, vale destacar que a idéia da criação de espaços de interlocução entre o poder público e as organizações da sociedade civil vem de longe e encontra seus antecedentes no final da década de 20. O próprio Código de Menores, em sua primeira edição, nos idos de 1927, já estabelecia a figura do “Conselho de Assistência e Proteção aos Menores”, instituição que detinha a competência de tratar as questões relativas às crianças e adolescentes, fossem elas de cunho pontual ou geral.

Neste sentido, em meados da década de 50, um Projeto de Lei (PL nº 1.000/56) foi encaminhado pelo poder executivo federal ao Congresso Nacional com a previsão de criação dos “Conselhos de Menores”, que viriam a ser instâncias atuantes nos três níveis federativos, imbuídas de competências fiscalizadora, educativa e consultiva. Contudo, este Projeto de Lei nunca foi votado e não se consolidou em uma norma legal, mas continuava evidenciando a demanda por uma maior integração entre o poder governante constituído e a sociedade (PONTES JR., 1993, p. 17)³⁴.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorre a institucionalização dos Conselhos como espaço democrático de compartilhamento do poder entre governo e sociedade civil, que têm, dentre suas principais atribuições, a definição de políticas públicas para recebimento dos recursos federais para sua realização. A partir disso, rapidamente inicia-se o processo de instalação nas áreas da saúde, educação, assistência social e criança e adolescente, para atendimento dessa nova ordem legal.

Assim, como já vimos anteriormente, o processo de redemocratização é resultado de longo período de pressão da sociedade para que suas leis e instituições fossem revistas e instalassem novos paradigmas que respondessem às reais necessidades do povo brasileiro.

³⁴ PONTES JR., Felício. **Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1993. 67p.

Em resposta a esse amplo movimento de mobilização, a nova Constituição, em seu art. 227, elege a criança prioridade absoluta da nação brasileira. Tal decisão também veio ao encontro da Declaração Universal dos Direitos da Criança, aprovada em 1959 pela Assembléia Geral das Nações Unidas.

Diz o caput do art. 227:

“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

Para a regulamentação desse artigo foi promulgada em 13 de julho de 1990 a Lei Federal nº 8.069, o Estatuto da Criança e do Adolescente. Trata-se da primeira lei de atenção à criança brasileira, cuja elaboração se deu com a participação ativa do Fórum Nacional de Entidades Não-Governamentais de Defesa das Crianças e Adolescentes.

Dentre estas organizações merecem destaque o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, a Pastoral do Menor (atualmente Pastoral da Criança) da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), a Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Articulação Nacional dos Centros de Defesa de Direitos, a Coordenação dos Núcleos de Estudos ligados às universidades, a Sociedade Brasileira de Pediatria, a Associação Brasileira de Proteção à Infância e à Adolescência (ABRAPIA) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

É importante também destacar a participação do UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância, como órgão de representação da ONU, assim como de dirigentes e técnicos de políticas públicas para a criança e o adolescente das diversas instâncias, na articulação de lideranças favorecendo a aprovação por esmagadora maioria, tanto

do capítulo dos Direitos das Crianças e Adolescentes na Constituição, como do Estatuto, vinte e um meses depois.

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – introduz importantes mudanças no atendimento da infância e adolescência no Brasil em consonância com a doutrina da Proteção Integral, que o sustenta.

*“Essa doutrina afirma o valor intrínseco da criança como ser humano; a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e da juventude, como portadoras da continuidade de seu povo e da espécie e o reconhecimento de sua vulnerabilidade o que torna as crianças e adolescentes merecedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado, o qual deverá atuar através de políticas específicas para promoção e defesa de seus direitos” (COSTA, 1999, p. 08 e 09).*³⁵

Crianças e adolescentes tornam-se sujeitos de direitos exigíveis com base na lei e não mais e apenas “menores” objetos da ação do Estado, da sociedade ou da família.

A proposta de substituição do assistencialismo por trabalhos sócio-educativos de caráter emancipador, considerando a prioridade ditada pela Constituição, a peculiaridade da condição de desenvolvimento e de direitos de cidadania de crianças e adolescentes instala um novo paradigma, que deverá ser referência para as diferentes políticas direcionadas a este segmento.

O Estatuto inova também na proposta de nova estrutura de gestão das políticas públicas. Diz em seu artigo 86:

“A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não

³⁵ COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **O Novo Direito da Infância e da Juventude do Brasil – 10 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente – Avaliando Conquistas e Projetando Metas**. Brasília: Unicef, 1999.

governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

E esta inovação acontece a partir de dois princípios básicos:

- a) Descentralização político-administrativa;
- b) Participação da população por meio de suas organizações representativas.

Na descentralização político-administrativa coube à União a coordenação e regulamentação das ações, e a execução passou à competência dos estados, municípios e às entidades beneficentes e de assistência social.

A função federal passa a ser realizada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, CONANDA, atualmente ligado à Secretaria Especial dos Direitos Humanos, da Presidência da República.

Aos estados cabe a coordenação de forma complementar à União e a execução de programas sociais ocorre também na complementação do trabalho realizado pelos municípios e as entidades sociais.

Para a realização da política de atendimento estabelece em seu art. 88:

- a) Criação de Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional da Criança e do Adolescente, constituindo-os como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas;
- b) Manutenção de fundos municipais, estaduais e federal ligados aos respectivos Conselhos de defesa da criança e do adolescente, visando, com isso, a obtenção de recursos para implementação do plano de trabalho elaborado;

- c) Criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político administrativa;
- d) Municipalização do atendimento.

Criado por lei específica, o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente possui caráter deliberativo e é o órgão responsável pela formulação de políticas e indicação de prioridades que têm a criança e o adolescente como foco principal.

Composto de forma paritária, 50% representantes da sociedade civil e 50% representantes do governo. Seus membros são eleitos e indicados para exercerem mandato de dois anos, sendo permitida a reeleição.

Possui a atribuição de manter o registro das entidades de atendimento à criança e o adolescente, fiscalizando sua adequação às normas legais estabelecidas. Ainda no papel de fiscalizador, deve acompanhar e estar atento ao destino das verbas e execução das políticas que os governos devem direcionar ao público infanto-juvenil.

Comumente, confunde-se o papel do Conselho de Direitos com outro Conselho criado pelo ECA, o Conselho Tutelar. Criado a partir de processo eleitoral presidido pelo Conselho de Direitos, o Conselho Tutelar é composto por cinco pessoas eleitas pelo voto direto da população do município, para cumprimento de um mandato de 3 anos, permitida a sua reeleição.

Enquanto o Conselho de Direitos tem a missão de elaborar as diretrizes políticas de atendimento, ao Conselho Tutelar cabe o atendimento direto e individual das crianças e adolescentes, exercendo a missão de zelar pelo cumprimento e respeito a seus direitos.

2.3 – A situação dos Conselhos Tutelares e de Direitos no Brasil hoje³⁶

O Brasil possui atualmente 5.660 municípios. Mesmo sendo obrigatória a existência dos Conselhos, eles ainda não foram criados em todos os municípios brasileiros, muitas vezes por desconhecimento da lei por parte do poder público, por desorganização da sociedade civil local, por falta de vontade política das autoridades municipais, dentre outros fatores.

Segundo dados do Sistema de Informação para Infância e Adolescência - SIPIA -, em maio de 2004 existiam 5.584 municípios, dos quais 4.363 possuíam CMDCA e 3.735, Conselho Tutelar.

A ausência dos Conselhos Municipais constituídos em muitos municípios do País inibe a divulgação das políticas públicas e a participação da comunidade na discussão das políticas a ser implementadas para as crianças e os adolescentes. A ausência de Conselhos Tutelares dificulta, por sua vez, a garantia de direitos de crianças e adolescentes, tais como integridade, educação e saúde.

³⁶ Instituto Telemig Celular. 2005. Disponível em <http://institutotelemigcelular.org.br> . Acesso em 01 mar. 2005.

Quadro demonstrativo da rede de Conselhos no Brasil - Atualizado em 26/5/04

UF	Nº Cidades	CMD CA	CT*	Sem CMDCA	% de cidades Sem CMDCA	sem CT*	% de cidades Sem CT
AC	22	16	15	6	27,3	7	31,8
AL	102	91	90	11	10,8	12	11,8
AM	62	33	30	29	46,8	32	51,6
AP	16	13	13	3	18,8	3	18,8
BA	417	214	49	203	48,7	368	88,2
CE	184	183	176	1	0,5	8	4,3
DF	1	0	10	-	-	-	-
ES	78	78	78	0	0,0	0	0,0
GO	246	197	175	49	19,9	71	28,9
MA	217	139	92	78	35,9	125	57,6
MG	853	529	443	324	38,0	410	48,1
MS	78	77	75	1	1,3	3	3,8
MT	139	125	123	14	10,1	16	11,5
PA	143	119	66	24	16,8	77	53,8
PB	223	83	65	140	62,8	158	70,9
PE	191	120	95	71	37,2	96	50,3
PI	222	126	108	96	43,2	114	51,4
PR	399	395	400	4	1,0	-	-
RJ	108	92	99	16	14,8	9	8,3
RN	167	117	70	50	29,9	97	58,1
RO	52	50	47	2	3,8	5	9,6
RR	15	15	6	0	0,0	9	60,0
RS	497	424	413	73	14,7	84	16,9
SC	293	293	288	0	0,0	5	1,7
SE	75	75	81	0	0,0	-	-
SP	645	643	563	2	0,3	82	12,7
TO	139	116	65	23	16,5	74	53,2
Total	5.584	4.363	3.735	1.220	21,8%	1.865	33,4%

*Os dados relativos nos Conselhos Tutelares refletem o número de Conselhos existentes e não o número de cidades que possuem Conselhos, uma vez que alguns municípios possuem mais de um Conselho.

Fonte: SIPIA Módulo IV

2.4 – FUNDO DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA (FIA)

Uma importante atribuição do Conselho de Direitos é o papel de gestor do Fundo da Infância e da Adolescência – FIA.

O FIA é uma das diretrizes da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente previstas no Art. 88 do ECA. Vinculados aos Conselhos de Direitos instalados nas instâncias federal, estaduais e municipais, o FIA foi criado com o objetivo de apoiar a implantação das políticas públicas definidas por esses referidos órgãos deliberativos.

Como os Conselhos de Direitos integram a estrutura do Poder Executivo, os recursos depositados no Fundo são revestidos de caráter público e como tal devem ser utilizados, devendo inclusive ter a sua utilização devidamente relatada na prestação de contas anual encaminhada ao Tribunal de Contas competente.

Como lembra Maurício Vian, os Fundos foram “criados com a intenção de facilitar a captação e o repasse dos recursos públicos” (VIAN, 2004, p.44). Com base na Lei nº 4.320/64, que regulamentou o sistema orçamentário público, o FIA surge na década de 90 e

“[...], representou a introdução de uma nova forma de gerir o orçamento público, contemplada na Constituição Federal de 1988, no artigo 204, na disposição sobre a democracia participativa. Um dos alicerces fundamentais da democracia participativa é o orçamento público”.³⁷

Composto por verbas de fontes distintas – dotação orçamentária; doações incentivadas de pessoas físicas e jurídicas; multas e penalidades e de outras fontes, como: convênios, doações de governos e organismos nacionais e internacionais, aplicações

³⁷ TEIXEIRA, Ana Cláudia C; MAGALHÃES JR, José César. Orgs. **Fundos Públicos e Políticas Sociais**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. 102p.

financeiras etc. – o Fundo é uma das principais fontes de obtenção de recursos para a questão da criança e do adolescente e, mesmo tendo o Brasil uma legislação muito atrasada de renúncia fiscal, o FIA é o que apresenta uma das mais atrativas formas de benefício fiscal, pois permite que as pessoas físicas e jurídicas (essas tributadas com base no lucro real) direcionem parte do seu Imposto de Renda devido a ele (6% e 1% respectivamente).

O Brasil ainda funciona com uma distribuição de recursos muito reduzida, tanto na esfera privada como na pública, com esses recursos ficando centralizados no governo federal e o repasse de verbas para estados e municípios sendo reduzido - “dos 52 impostos existentes, 49% permanecem na União, 34% com os Estados e apenas 17% vão para os municípios” (VIAN, 2004, p. 45).

Porém, mesmo criado em lei e oferecendo esta possibilidade de angariar recursos e diminuir essa concentração de verbas na esfera federal, o FIA não tem sido utilizado com o seu potencial pleno, e isso se dá em grande parte pelo desconhecimento dessas possibilidades por parte dos membros do Conselho de Direitos. Além disso, no entender de Maurício Vian:

“São muitas as dificuldades para se transformar a gestão do dinheiro público em uma gestão efetivamente democrática, possibilitando a introdução da democracia participativa neste campo, [...], a falta de confiança do poder público nos Conselhos, a dificuldade do poder público e da sociedade civil assumirem uma postura de co-responsabilização na gestão dos recursos, portanto, no entendimento de que deva haver uma divisão de poder, e a falta de capacitação da maior parte das organizações da sociedade civil para acompanhar este processo”. (VIAN, 2004, p.45)

É no momento de percepção de seu potencial arrecadatório que o FIA corre um risco de se transformar em fim e não em meio. Alguns titulares do poder executivo, ao

perceberem que podem captar recursos por este meio, acabam por se utilizar do Fundo como forma de liberar o orçamento do município e direcionar recursos que outrora deveriam ser aplicados na área da infância e da adolescência, ou seja, esperam desenvolver a política infanto-juvenil somente com os valores captados.

Por estes motivos é importante que seja reforçado que os recursos captados por intermédio do FIA, como Fundo Especial que é, deve ser investido em “programas de enfrentamento às graves situações de violência como exploração sexual, violência doméstica, tráfico de crianças, abandono, enfim, um conjunto enorme de situações do qual as políticas tradicionais não dão conta” (SILVA, 2004, p.13).³⁸

As políticas sociais básicas (Educação, Saúde, Assistência) devem constar de rubricas orçamentárias específicas e não se basear na perspectiva de captação de recursos por intermédio do FIA para serem oferecidas (não é correto construir escolas, creches ou hospitais contando com estes recursos, por exemplo, pois são políticas que devem estar previstas em orçamento próprio). Os recursos do FIA são para atender situações especiais e somente se o atendimento de uma política social básica se reverter desse caráter, poderá se utilizar, eventualmente – e em caráter emergencial – dos recursos do Fundo, devendo ser incorporado posteriormente em sua rubrica específica.

Nesse sentido, Edson Seda entende que:

“[...] as políticas básicas sociais se nutrirão dos recursos orçamentários que lhes são próprios, aí incluída a de assistência social, nas quais crianças e adolescentes têm direito à ‘destinação privilegiada de recursos públicos’. [...] Assim sendo, os recursos recolhidos ao Fundo destinar-se-ão aos aspectos prioritários ou emergenciais que, a critério do Conselho em deliberação específica, não possam ou não devam ser cobertos pelas

³⁸ TEIXEIRA, Ana Cláudia C; MAGALHÃES JR, José César. Orgs. **Fundos Públicos e Políticas Sociais**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. 102p.

previsões orçamentárias destinadas à execução normal das várias políticas públicas em seus respectivos âmbitos.”³⁹

O FIA evidencia o seu potencial como fortalecedor do papel do Conselho de Direitos, sendo um importante meio de obtenção de recursos diferenciados e de legitimação de sua função junto à comunidade em que atua. As empresas, mobilizadas por esse potencial de utilização da renúncia fiscal, têm sido os principais utilizadores desses Fundos e apresentam um aumento significativo de participação, causando o levantamento de críticas por parte de entidades que atuam na área da infância, preocupadas com o nível e a qualidade da influência dessa ação, pois, dependendo de sua atuação, podem fortalecer essa postura de “descompromisso” por parte do gestor Executivo.

Na opinião de Teixeira e Magalhães Jr (2004):

“Este dilema está presente na área da Criança e do Adolescente, na qual a possibilidade de captação de recursos provenientes da iniciativa privada, em muitos casos, tem levado a uma desresponsabilização do poder público na alocação de um maior volume de recursos oriundos de receitas fiscais. A captação de recursos tem viabilizado também que empresas e fundações empresariais definam o direcionamento de parcela de recursos deduzidas de impostos e ações específicas de seus interesses. A política destes grupos, portanto, esvazia o poder de planejamento e decisão dos Conselhos sobre o Fundo”.

Deixando de enveredar por questionamentos éticos que possam ocorrer neste caso, como quando uma empresa decide apoiar projeto seu por intermédio do Fundo, esta é uma situação limite entre quem pretende se valer do Fundo pelo benefício fiscal puro e simples e quem pretende se valer dele como forma de fortalecimento dos Conselhos de

³⁹ CURY, Munir; AMARAL E SILVA, Antônio Fernando do; MENDEZ, Emílio Garcia. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado – Comentários Jurídicos e Sociais**. São Paulo: Malheiros, 2001. 3ª edição.

Direitos como instâncias de participação e deliberação da política da infância e da juventude. Esta constitui-se em uma importante oportunidade de observar o grau de maturidade da política de responsabilidade social corporativa das organizações envolvidas, porque optar pela primeira possibilidade é prestar um desserviço ao movimento que gerou não somente os Conselhos como todo o ordenamento jurídico de proteção integral à criança e o adolescente.

É ao Conselho de Direitos - e somente a ele - que cabe o estabelecimento das prioridades que devem ser observadas na política de atendimento dentro da jurisdição em que atua. Qualquer movimento contrário a isso reflete no enfraquecimento de uma instância que deve ter o seu papel destacado e fortalecido.

Agora, qual será o motivo que faz com que esse Fundo não seja utilizado em todo o seu potencial e que, quando utilizado em determinados momentos, pode mesmo causar risco à legitimidade do Conselho?

Respaldados pelo que acabamos de relatar, acreditamos que a adoção de práticas de governança por parte desses Conselhos, com a implantação de ações baseadas nos princípios da transparência, da prestação de contas e da equidade, possibilitará não somente a obtenção de maiores quantidades de recursos, mas de condições e fôlego para que as políticas sejam estabelecidas e o papel do Conselho seja devidamente sedimentado junto à sociedade civil e ao poder público, que deverão trabalhar de forma mais participativa e conjunta.

TERCEIRA PARTE - ESTUDO DE CASO: PROJETO RUSSAS

3.1 – Resumo do Caso⁴⁰

O resumo do caso foi elaborado tomando como referência a publicação Projeto Russas, da Fundação BankBoston, 2004.

Além da publicação, utilizamos também informações coletadas nas entrevistas realizadas com a ex-presidente e com a atual presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Russas.

A Mobilização

Russas é uma pequena cidade cearense, com 57 mil habitantes, localizada a 162 quilômetros de Fortaleza. Concentra a maioria das olarias do Vale do Jaguaribe. Em olarias é comum o predomínio do trabalho familiar, em que o chefe da família leva mulher e crianças para completarem sua meta de produção diária. Especialmente quando a mulher é oleira, o espaço de trabalho passa a ser também espaço para a criação dos filhos.

Em 1997 os fiscais da Delegacia Regional do Trabalho (DRT), juntamente com membros do CMDCA visitaram as olarias de Russas e encontraram 103 menores de 18 anos trabalhando. Este número era apenas uma amostra do universo, considerando que a maioria dos ceramistas fechava as portas e escondiam as crianças. O fabrico de cerâmica em Russas adotava ainda um processo bastante rudimentar que causava sérios danos à saúde das crianças. A maior parte delas trabalhava de 6 a 12 horas por dia e 17% nunca tinha freqüentado a escola.

⁴⁰ Anexos dados complementares: Apresentação do Projeto Russas pela Fundação BankBoston no *site* do GIFE

Apesar de estarem afastadas da escola para trabalhar, a contribuição para a renda familiar era de pouco significado, pois, de fato, a renda familiar *per capita* nunca chegava a um salário mínimo. Em 55% dos casos, a contribuição de cada membro não alcançava um quarto do salário mínimo.

O conselho sabia que, ao se dispor a eliminar o trabalho infantil na cidade, teria de enfrentar os empresários, (que exploravam a mão de obra), os pais das crianças (que precisavam de sua ajuda no serviço) e a sociedade, que via a ocupação das crianças como uma maneira de mantê-las longe da marginalidade.

Logo após a visita do DRT, realizou-se no Centro da Pastoral uma reunião para discutir a exploração do trabalho infantil na cidade. Estiveram presentes o UNICEF, a DRT, a Secretaria de Ação Social, o Ministério da Previdência e Assistência Social, os Conselhos Estadual e Municipal da Criança e do Adolescente, o Sistema Nacional de Emprego e a Fundação do Bem-Estar do Menor do Ceará. Estas instituições conseguiram também a presença dos ceramistas, lideranças políticas e comunitárias, da Prefeitura e do Conselho Municipal do Trabalho. Esta primeira reunião foi um marco histórico discutiu-se o problema da exploração do trabalho infantil com base no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e os argumentos trazidos eram completa novidade para a maioria de seus participantes.

O CMDCA ganhou força para expor a situação como uma mácula na honra da cidade e conclamava as entidades a tomarem uma atitude. As reuniões repetiram-se e levaram a criação do Fórum Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil.

O ECA define o CMDCA é a entidade que capta recursos e destina o dinheiro a projetos de garantia de direitos da infância por meio do Fundo Municipal. Em Russas, a grande e estreita interação dos 12 membros do Conselho com a comunidade local fazia com que, na prática, todos pudessem opinar sobre a planilha de gastos. Desse contato direto com a população e com os órgãos de atendimento, nasceu o Projeto Construindo

o Futuro e a Cidadania, em setembro de 1997, com a meta de atender 300 crianças e adolescentes.

O Projeto tinha como objetivos reduzir os índices de exploração até chegar a erradicação do trabalho infantil em Russas, incrementar a absorção de mão de obra adulta, garantir às crianças trabalhadoras vagas na escola pública municipal e atividades esportivas, culturais, de lazer e profissionalizantes (para os adolescentes), e diminuir os índices locais de analfabetismo.

Os participantes da reunião inicial constituíram-se como parceiros com contribuições financeiras ou outras, tais como fornecimento de alimentação e espaço para as atividades.

Mas uma nova questão surgia: como atrair as crianças e os adolescentes e conseguir a permissão dos pais para que freqüentassem a escola e as atividades complementares? A bolsa-escola era a resposta. No entanto, faltavam recursos.

Todas as entidades do Fórum se mobilizaram e tinham como meta trabalhar na captação de recursos necessários para as bolsas e para o desenvolvimento das ações complementares. Estavam convencidas que esse dinheiro não deveria ser depositados em contas correntes das famílias, mas entregue aos pais sempre em reuniões em que as ações fossem discutidas com eles.

O apoio da Fundação BankBoston

No início de 1999 a seca no Nordeste motivou a participação dos funcionários da Agência BankBoston de Fortaleza e de todo país na distribuição de 4.500 cestas básicas de alimentos na região sul do Ceará. Essa campanha fez com que eles se sentissem motivados a atuar mais profundamente.

Em contato com o governo do Estado e com o UNICEF, a Fundação BankBoston – no papel de representante da vontade de seus funcionários - identificou Russas como uma cidade que tinha tudo para ser alvo de um projeto social. Um problema bem definido, o trabalho infantil, tornava fácil desenhar os objetivos. A comunidade estava descontente com a situação e as entidades governamentais e não-governamentais estavam se organizando para a batalha. Os técnicos da Fundação, então, estabeleceram aliança com os Conselhos Estadual e Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e com a Secretaria de Ação Social do Governo do Estado, para ajudar a construir a proposta ao longo de 1999, que resultasse em programa a ser implementado em 2000.

A Fundação comprometeu-se com o Projeto porque erradicar o trabalho infantil em Russas significava também prevenir sua ocorrência. Entendeu que a bolsa-escola seria uma maneira de contribuir para o Projeto e mobilizar internamente seus funcionários. Propôs-se a arrecadar e fornecer o montante necessário à manutenção de 300 bolsas por ano.

A estratégia para motivar a contribuição foi a criação do “Imposto Criança”. Uma campanha esclarecia aos funcionários que a contribuição seria descontada do Imposto de Renda, uma vez que era destinado ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Russas. O dinheiro era debitado da conta de cada funcionário e encaminhado ao Fundo. Relatórios mensais do Conselho à Fundação prestavam contas da aplicação destes e de outros recursos de todos os parceiros.

No ano de 2000 o Projeto recebeu o montante para as 300 bolsas, além de outros recursos da Fundação BankBoston e dos demais parceiros que incrementaram suas contribuições.

A visita periódica de técnicos da Fundação ao projeto e a participação direta no Fórum Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil contribuiu também para fortalecer o Conselho Municipal e o Fórum na construção de programas a longo prazo.

Resultados

- O trabalho infantil em Russas não apenas foi erradicado, como continua sendo prevenido. As crianças, afastadas das olarias, aos serem desligadas do Projeto são imediatamente substituídas por outras.
- As famílias com risco de se envolver no circuito pobreza/exploração de mão de obra infantil, tornaram-se alvo de ações locais.
- A bolsa-escola permitiu encaminhar crianças e adolescentes para a escola e para atividades complementares e, em consequência, liberou o Fundo Municipal para investir seus recursos em outras atividades destinadas aos jovens e na capacitação dos profissionais envolvidos.
- A comunidade foi alertada para a ilegalidade do trabalho infantil e conscientizada a respeito dos meios de se evitar a situação.
- Redução pela metade dos índices de evasão escolar (de 12,5% em 2000 para 6,42% em 2002) e melhora no aproveitamento e aprendizagem dos alunos.
- Melhora das condições de saúde das crianças após o abandono das olarias.
- Melhora da auto-estima tanto dos filhos quanto dos pais. As famílias observam de perto o lugar que seus filhos podem ocupar na comunidade e no mundo.
- Início do PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, do Governo Federal, a partir de abril de 2002.
- Após o início do PETI, a contribuição dos funcionários do BankBoston, inicialmente utilizada para o pagamento das bolsas-escola, foi direcionada para utilização pelo CMDCA.

- Construção de uma pequena gráfica em um prédio abandonado que ofereceu emprego à jovens e suas mães.
- Reforma de duas salas para leituras e atividades profissionalizantes.
- Aquisição de um imóvel para Escola de Atividades Circences.
- Em 2002, Russas recebeu o Selo UNICEF Município Aprovado, por ter colocado em prática o Estatuto da Criança e do Adolescente.

3.2 – Considerações sobre o Caso

As considerações apresentadas a seguir foram elaboradas a partir do estudo do caso publicado, das entrevistas realizadas e das referências bibliográficas utilizadas para o desenvolvimento deste trabalho.

Destacaremos primeiramente os *pontos fortes* que contribuíram para que este caso viesse a ser uma referência sistematizada e passível de replicação em outros municípios.

Inicialmente, podemos destacar a importância da **mobilização dos setores público, privado e da sociedade civil** em favor da causa identificada na cidade de Russas – a erradicação do trabalho infantil.

Segundo Adriana Moraes, presidente do Conselho na época, a disposição do prefeito em expor os dados da cidade foi de suma importância para que o projeto pudesse ter início e tomasse corpo. Isso vai ao encontro da fala de Silvio Caccia Bava já referida, quando destaca a importância da redefinição das relações entre Estado e sociedade civil. Podemos ver com isso, a preocupação do próprio governo em unir-se a causa, identificando no Conselho um parceiro capaz de auxiliar na busca de alternativas que pudessem minimizar o problema. A relação de confiança que se estabeleceu entre o executivo e o Conselho de Direitos, permitiu a adesão de novos e múltiplos parceiros, como as famílias, os empresários locais, o UNICEF, o Conselho Estadual de Direitos, a Fundação BankBoston e outros, consolidando o projeto Construindo o Futuro e a Cidadania como uma referência de ação conjunta.

Estabelecendo aqui um paralelo com as boas práticas de governança, tanto Conselho quanto Prefeitura se valeram do princípio da Transparência, uma vez que todos, a despeito de seus interesses individuais, mostraram-se dispostos a lidar com os dados reais do município, ainda que isto mostrasse uma situação degradante e contrária ao que prevê a legislação em favor da criança e do adolescente.

O **fortalecimento do Conselho** foi um processo de construção gradativo e é outro ponto que merece destaque.

Em uma sociedade democrática, legitimidade é o elemento que dá força a uma instituição, e este é um elemento que não é obtido de qualquer forma. Por exemplo: uma lei, por si só, não pode ser considerada legítima somente com a sua publicação, daí os desvios que geram as leis que “não pegam”.

Com o nosso objeto de estudo, os Conselhos, não poderia ser diferente. Um Conselho se fortalece pela legitimidade, e ela é construída junto à sociedade em que atua, permitindo o envolvimento da população, criando processos transparentes e prestando contas do que estão buscando implementar para a melhoria das condições de vida da população infanto-juvenil.

O caso de Russas nos mostra de forma especialmente didática este processo gradativo que percorreram, já que foi a partir das parcerias estabelecidas, dos recursos arrecadados pelo FIA, dos órgãos e entidades apoiadores e do conseqüente reconhecimento das famílias envolvidas no projeto e da população em geral, que o Conselho ganhou a legitimidade de quem representa uma coletividade independente das entidades que o compõe.

Neste caso, os conselheiros, sejam eles representantes do governo ou da sociedade civil, antes de serem membros de organizações específicas, são cidadãos e cidadãs de Russas e representam cada um dos moradores daquele município. A eles foi concedida a legítima tarefa de cuidar do futuro representado na “nova geração” e isso se consolida no momento em que o novo prefeito, mesmo sendo da oposição, se elege destacando a importância da continuidade do trabalho desenvolvido por esse Conselho.

Destacamos também o papel de protagonista e articulador do Conselho, que se valeu da aplicação dos princípios governança – transparência, prestação de contas e

eqüidade, que permitiram esse amplo envolvimento e, por conseguinte, a construção dessa legitimidade.

Maria Bernadete Ribeiro, atual presidente do Conselho de Direitos de Russas, aponta a **revisão dos papéis e responsabilidades dos diferentes atores sociais** como outro ganho neste processo.

Bernadete lembra que no início das reuniões do Conselho esperava-se que a iniciativa pela implementação das decisões tomadas partisse dos representantes do poder municipal, porém, com o aumento da mobilização das entidades sociais e com o desenvolvimento da atuação em um formato de colegiado gerou uma maior participação e o envolvimento direto dos representantes dessas entidades nesse processo de implementação.

Segundo ela, passou-se de uma referência em que o governo era visto como único responsável pelas questões sociais, para uma política de co-responsabilidade participativa, onde todos têm um compromisso com aquela coletividade. Assim, o Conselho assume um relevante papel também na alteração dos valores sociais e na cultura local, o que se deu a partir do cuidado e da preocupação em publicizar suas atividades e missão, assim como os resultados advindos de seus projetos e ações.

A seguir, avaliaremos os pontos identificados como *fragilidades* neste processo, que merecem uma reflexão crítica.

O Conselho de Direitos não pode ser executor de projetos. Muitos são os Conselhos que, vez por outra, confundem a sua finalidade deliberativa com a de executor de ações. No caso de Russas, isto não foi diferente.

A legislação estabelece que o Conselho de Direitos possui a função de deliberar sobre as prioridades de investimento das políticas públicas voltadas às crianças e

adolescentes, assim como de exercer um papel fiscalizador da aplicação dos recursos voltados para a execução de seu plano de ação.

Neste caso, a recomendação seria que o Conselho, uma vez atestado originalmente o problema e identificado os possíveis parceiros, bem como definida a proposta de atuação, identificasse na sociedade civil uma organização que pudesse assumir a responsabilidade pela execução do projeto proposto, exercendo assim o seu papel de articulador de ações, o que não foi feito.

Isso poderia se dar por vários motivos, que vão desde o desconhecimento e da vontade de fazer até a má fé na utilização de recursos, que não reconhecemos como sendo o caso de Russas. Lá, o equívoco dessa execução por parte do Conselho pode ser identificado na vontade de ver um plano implantado e a questão do trabalho infantil resolvido; o que foi posteriormente corrigido pela criação de uma organização não governamental especificamente para o projeto desenvolvido.

Porém, destacamos este ponto por uma questão de alerta aos demais Conselhos que exercem este tipo de postura executiva, posto que esta é uma realidade encontrada em outras localidades e contribui para uma falta de entendimento do papel do Conselho e, conseqüentemente, para uma dificuldade na construção de sua legitimidade deliberativa.

O processo de eleição dos conselheiros que representam a sociedade civil deve seguir o disposto na legislação própria. Estimular a participação de novos conselheiros e questionar a publicização sobre as práticas e o papel do conselho (reuniões, eleições, responsabilidades)

Na entrevista com Adriana Moraes, é mencionado que a troca dos Conselheiros e possíveis reeleições acontecem sem um esforço de divulgação e incentivo do Conselho. Entendemos que o Conselho deveria exercer um papel mais transparente, publicizando suas práticas, seus resultados e suas atribuições.

Desta forma, outras entidades representativas da sociedade civil despertariam interesse pela participação no Conselho, candidatando-se no momento de eleição, garantindo um rodízio entre as entidades, e ampliando a participação popular na esfera pública da cidade de Russas.

O processo de eleição seguido pelo CONANDA também é, a nosso ver, uma boa referência de formato de ação, pois promove a alternância de representantes da sociedade civil e do governo na sua presidência. “Na democracia é necessária que haja a alternância, e que esta seja capaz de explicitar conflitos e promover construções compartilhadas entre os diferentes”, conforme afirma José Fernando da Silva, atual presidente do CONANDA e representante da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG. No seu entendimento, este processo deveria ser seguido pelos demais Conselhos Estaduais e Municipais.⁴¹

⁴¹ GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas, 2005. Disponível em <http://www.gife.org.br>. Acesso em 12 mar. 2005.

QUARTA PARTE - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

4.1 - Conclusões

Um dos grandes ganhos que a adoção de práticas de governança proporciona nos diversos setores (privado, público e das organizações sociais) é a criação de um ambiente propício ao estabelecimento de relações pautadas em confiança mútua.

No crescente do processo de globalização mundial, em que a lógica estabelecida por uma política monetarista praticamente aniquila a existência de fronteiras que criem dificuldades de circulação ao capital, reduzindo os limites de distinção entre o público e o privado e ocasionando uma corrida nas organizações sociais pela tão propalada “profissionalização” vista dentro das empresas, reside o esgarçamento das relações de confiança e redobra a atenção e o receio de que sejamos prejudicados pela ação do outro.

É neste momento que a necessidade de transparência se faz presente para que não ocorram surpresas com as pequenas letras dos pactos estabelecidos, é nessa hora que a prestação de contas anuncia a tranquilidade de que não haverá a perda de recursos duramente levantados em arroubos não previstos (nem previamente aprovados), é aqui que há a busca por um tratamento digno e equitativo em relação a todos os *players*, assim como a certeza de que o mínimo ordenamento jurídico já estabelecido será seguido e proporcionará um sono tranquilo.

A instalação de práticas de governança que visem uma participação mais ampla e democrática seja no âmbito que for (privado, público ou de organizações sociais) alcançará seu sucesso a partir do reconhecimento de sua necessidade como um valor a ser cultivado, um valor que proporcione ganhos múltiplos e que sinalize com uma perenidade de propósitos, com um futuro sustentável para esse relacionamento. Sem isso, as técnicas de convencimento, mesmo eficazes, não se mantêm.

Quando observamos a realidade dos Conselhos de Direitos, nos deparamos com um ambiente em que a distinção entre público e privado está se consolidando, seja pelo processo de amadurecimento democrático que o país vive, seja pela busca de um formato de governança que permita o atendimento da demanda por participação e deliberação que existe. E que se ainda não existe deve ser estimulada para que alcancemos o desejo de um solo fértil ao nascimento de princípios democráticos.

Ainda atravessamos um período de construção de novas estruturas democráticas, diferente das anteriores ao golpe militar de 1964. A que se anuncia surge dos ideais participativos que pontuam os preceitos constitucionais de nosso país e se opõe ao cenário que ainda persiste, centralizador e pouco participativo.

A resistência em dividir poderes há muito concentrados e a ampliar as instâncias de deliberação residem na dificuldade de lidar com o novo, seja por não saber ser diferente ou por pura insistência em manter o processo democrático empacado pelo medo do desenvolvimento, da perda de poder ou mesmo de crescimento (há quem diga que crescer dói, mas é um processo necessário). Daí advém tantas dificuldades identificadas na instalação dos Conselhos de Direitos e no momento dos conselheiros se fazerem ouvir e interferir na elaboração das políticas públicas voltadas à população infanto-juvenil.

A dificuldade em suplantar as resistências do poder executivo reflete a pouca habilidade por parte dos conselheiros tratarem o assunto, especialmente os da sociedade civil. O espaço do Conselho é de negociação e de alinhamento de objetivos, e não de rompimento e de conchavos para interesses individuais, e quanto mais for assumido como um ambiente livre para a participação dos mais distintos segmentos da sociedade (mesmo aqueles que não possuem assento e, conseqüentemente, não possuem direito a voto), mais estarão cumprindo o papel participativo para os quais foram concebidos, contribuindo para o seu fortalecimento e para um posicionamento menos desprestigiado junto ao poder para o qual contribui.

Aqueles gestores do executivo com uma visão mais ampla do horizonte enxergam com maior facilidade o tamanho da contribuição que um Conselho fortalecido pode proporcionar à sua administração, seja na obtenção de informações mais detalhadas e direcionadas, como na obtenção de recursos importantíssimos ao seu comumente enxuto orçamento.

Neste ponto destaca-se a importância da atuação dos conselheiros que ocupam as vagas destinadas ao setor governamental, porque no geral são mais bem preparados do que os da parte da sociedade civil, não somente no quesito de escolaridade, mas também por ter um maior conhecimento da máquina governamental e ampla possibilidade de acesso a dados e informações essenciais para a elaboração do plano de aplicação das políticas públicas e para a tomada de decisões que lhes cabe.

Quando observamos o caso estudado na cidade de Russas, isto fica muito evidente na fala da ex-presidente do Conselho de Direitos, Adriana Moraes, que destaca a importância que teve a participação do prefeito na discussão das estratégias de ação apresentadas pelos representantes do Conselho, especialmente quando permitiu que os dados negativos levantados fossem levados a público com o intuito de angariar novos parceiros para a empreitada que era anunciada como necessária.

Nesse momento, o gestor municipal identificava naquelas pessoas o Conselho de Direitos, e não somente os técnicos governamentais, se valendo da competência que possuíam para melhorar a situação apresentada e, conseqüentemente, a qualidade de vida dos habitantes de Russas.

Essa situação só foi possível pelo desenvolvimento de uma construção conjunta entre os 12 integrantes daquele Conselho, que fizeram prevalecer o vínculo estabelecido em nome dos interesses coletivos daquela comunidade. A confiança solidificada se expande no contato com o prefeito e com a “carta branca” para debater a mazela levantada.

Ainda sem pleno conhecimento do que oferecia com o seu pedido, Russas atraiu distintos parceiros longínquos às suas fronteiras, por apresentar, por meio de um problema identificado, um ambiente fértil e transparente, onde os diversos caminhos apontavam claramente a maturidade de mostrar no potencial de seus jovens a certeza de um futuro melhor para toda a sua população.

Foi o ambiente seguro e a confiança criada a partir da estrutura de compartilhamento de conhecimento entre todos os parceiros envolvidos no projeto Construindo o Futuro e a Cidadania (CFC) que gerou essa enriquecedora experiência do município de Russas.

O que nos leva a conclusão de que é na promoção da confiança que deve ser pautada a construção dessa governança, que terá condições de constituir o Conselho de Direitos como legítimo espaço de deliberação acerca das políticas públicas infanto-juvenis. Desta forma terá condições de consolidar a doutrina estabelecida na Constituição Federal, que busca a construção de uma sólida e sustentável perspectiva de futuro aos jovens cidadãos brasileiros, estabelecendo, dessa forma, a Nação mais justa e igualitária que tanto buscamos.

4.2 - Recomendações

A partir da pesquisa bibliográfica, das entrevistas e da análise crítica de todos os dados levantados, considerando a teoria e a prática relativa aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, e após a nossa conclusão de que a instalação de uma governança democrática e participativa amplia a legitimidade dos Conselhos como instâncias deliberativas de políticas públicas, julgamos oportuno sugerir algumas diretrizes de ação para o aprimoramento das práticas estabelecidas pelos referidos Conselhos:

1. Ampliar a dimensão das organizações com assento no Conselho de Direitos

O Estatuto da Criança e do Adolescente deixou a cargo da União, dos estados e dos municípios a definição de quais seriam as entidades representativas da sociedade que poderiam pleitear assento nos Conselhos de Direitos, e percebe-se que é comum o foco dessas leis ficar concentrado nas entidades de atendimento direto às crianças e adolescentes.

Porém, como estabelece a Constituição Federal, a questão da infância e da adolescência ultrapassa o âmbito familiar e do Estado, sendo ponto de atenção (e ação) de diversos atores da sociedade civil. Além das organizações sociais que possuem sua atuação vinculada a essa parcela da população, uma participação vem se acentuando nos últimos anos, que é a das empresas e organizações empresarias que alinham sua política de responsabilidade social a ações que têm a criança e o adolescente como foco principal.

Essa maior interação de representantes do setor privado – o chamado “segundo setor” – com os Conselhos de Direitos amplia a representatividade da sociedade civil e a legitimidade dos Conselhos, assim como provoca uma interessante e enriquecedora troca de conhecimentos que refletem na (re)organização do

funcionamento dos Conselhos e no aumento da arrecadação de recursos via Fundo da Infância e da Adolescência (FIA).

Um bom exemplo disto é o trabalho que vem sendo desenvolvido pelo Instituto Telemig Celular, que criou o programa “Minas dos Bons Conselhos”, com o objetivo de implantar os Conselhos de Direitos e Tutelares nos municípios de Minas Gerais. Pelo sucesso alcançado por esse programa, ele é uma referência nacional e foi ampliado para o programa “Pró-Conselho Brasil”.

2. O FIA deve ser visto como meio, não como fim

Ao estabelecer esta renúncia fiscal, o legislador pretendeu criar condições orçamentárias para que os Conselhos de Direitos pudessem levantar os recursos necessários à implementação das políticas públicas estabelecidas, portanto é um meio e não um fim e, como tal deve ser tratado.

O risco de um posicionamento contrário é desvirtuar o papel do Conselho de Direitos e reduzi-lo a mero gestor de recursos ou um “atravessador” de verbas, já que essa captação não estará necessariamente vinculada às prioridades estabelecidas.

Neste sentido, o FIA pode ser nocivo ao objetivo de fortalecimento dos Conselhos de Direitos, e este é um ponto importante de atenção por parte das diversas iniciativas de incentivo às doações e ao direcionamento de parte do Imposto de Renda para o mencionado fundo, especialmente as empresas, já que ações que tenham somente o fundo e o benefício fiscal como fim, são, mesmo que revertidas de um discurso socialmente correto, um movimento contrário ao que busca a valorização e a legitimidade desses Conselhos como instâncias deliberativas das políticas públicas direcionadas às crianças e adolescentes.

3. Resgate e fortalecimento do Fórum de Direito da Criança e do Adolescente

Este Fórum, também conhecido como “Fórum DCA”, é uma instância em que os membros dos Conselhos de Direitos podem discutir de forma mais ampliada a política definida para o público infanto-juvenil. Com a função principal de eleger os representantes da sociedade civil, o Fórum pode ter o seu papel ampliado para estimular a discussão em torno deste tema, promovendo Seminários, debates, palestras e apoiando ações que busquem um maior esclarecimento sobre os direitos e deveres previstos do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Além disso, como forma de legitimar os princípios de ação definidos pelo Conselho de Direitos, pode atuar como um espaço consultivo desse Conselho, devendo, para isso, buscar uma participação de entidades diversas e representativas de setores distintos da sociedade civil.

4. Ampliar a capacitação de Conselheiros, incorporando membros do Fórum DCA

Um dos pontos listados como dificultador da continuidade do trabalho dos Conselhos de Direitos é a rotatividade dos Conselheiros e a necessidade de um período de adequação dos novos representantes, especialmente os da sociedade civil, o que demanda a manutenção de um processo de capacitação contínuo.

Com base nisso, essa recomendação visa à redução dessa descontinuidade, posto que o envolvimento de outros integrantes do Fórum DCA que não sejam conselheiros, contribuem não somente para a consolidação de um ambiente de proximidade e confiança, como para uma pré-formação desses que poderão exercer, futuramente, a função de conselheiros.

Além disso, a ampliação que propomos também alcança o formato dessa capacitação, porque as habilidades e conhecimentos dos integrantes dos Conselhos de Direitos deve ir além do disposto no ECA.

Sendo assim, deve vislumbrar o desenvolvimento de um saber amplo (gestão, informática, negociação, consolidação de parcerias, comunicação etc.) que possibilite aos Conselhos de Direitos estabelecer as devidas conexões com os diversos públicos envolvidos com o tema da infância e adolescência.

5. Ter o estabelecimento de Parcerias e Alianças como prioridade de ação

O princípio da co-responsabilidade reforça a constatação de que a missão de fazer valer o ordenamento previsto no ECA é de toda a sociedade e, conseqüentemente, de todos os setores que a compõem, portanto buscar o estabelecimento de alianças e parcerias intersetoriais apresenta-se não somente como um caminho de construção de uma governança participativa e sustentável, como apresenta condições práticas para que todos os que buscam esse envolvimento possam encontrar oportunidades de ação.

6. Criação de um espaço que reúna todos os Conselhos

Práticas de governança contribuem para um melhor aproveitamento de ações e para o fortalecimento dos Conselhos a partir da construção de sua legitimidade, porém, é por meio das pessoas e dos relacionamentos que qualquer tipo de projetos e ações se sedimentam.

Promover uma maior aproximação entre os diversos Conselhos que atuam em uma determinada localidade (Criança e Adolescente, Saúde, Educação, Meio Ambiente etc.) é possibilitar uma maior interatividade entre as pessoas que compõem essas instâncias e, conseqüentemente, criar um ambiente mais propício ao alinhamento de

ações, princípios, políticas e recursos, explicitando para toda a comunidade a importância e o papel que esses Conselhos detém.

A exemplo da experiência do município de Santo André, na grande São Paulo, em que houve uma preocupação em aproximar os diversos Conselhos municipais, chegando à criação de uma Secretaria especialmente para promover esta integração, composta por representantes que de fato tivessem poder de decisão.

Preferencialmente, esta espécie de “Casa dos Conselhos” deve ser localizada em local de fácil acesso, com infra-estrutura adequada e com espaço de convivência comum a todos os Conselhos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUSTIN, James. Fala proferida na palestra **Responsabilidade Social Empresarial: uma abordagem inovadora**”, realizada em 10 de maio de 2004, na FEA/USP, em evento promovido pelo CEATS em parceria com a Universidade de Harvard.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado – entre eficiência e democratização**. São Paulo: Manole, 2003.

CALAME, Pierre (Org.). **Por uma governança mundial eficaz, legítima e democrática**. São Paulo: Instituto Polis, 2003. 240 p.

CALAME, Pierre (Org.). **Repensar a gestão de nossas sociedades: 10 princípios para a governança, do local ao global**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. 120 p.

CARVALHO, Maria do Carmo A A; TEIXEIRA, Ana Claudia. (Org). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Polis, 2000. 144p.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. Orgs. **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. 367p.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da; SEDA, Edson; COELHO, João Gilberto Lucas de Moraes. **A Criança, o adolescente e o município – entendendo a Lei nº 8069/90**. Brasília: UNICEF, 1991.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **O Novo Direito da Infância e da Juventude do Brasil – 10 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente – Avaliando Conquistas e Projetando Metas**. Brasília: UNICEF, 1999.

COSTA, Luciana. **A gestão no terceiro setor**. RITS, 2004. Disponível em: <http://www.rits.org.br>. Acesso em 07 jan. 2005.

CURY, Munir; AMARAL E SILVA, Antônio Fernando do; MENDEZ, Emílio Garcia. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado – Comentários Jurídicos e Sociais**. São Paulo: Malheiros, 2001. 3ª edição.

FRANCO, Augusto. Fala proferida no painel **Sociedade Civil, democracia e desenvolvimento local**, realizado durante Seminário “Fortalecendo a Sociedade e promovendo o desenvolvimento: diálogo a partir de experiências e idéias, promovido pela Comunitas, em parceria com BID e CEATS. 2004.

FISCHER, Rosa Maria. **O Desafio da Colaboração – Práticas de Responsabilidade Social entre Empresas e Terceiro Setor**. São Paulo: Editora Gente, 2002. 172p.

Fundação BankBoston. **Projeto Russas**. São Paulo: Palavra Impressa, 2004. 68p.

GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas, 2005. Disponível em <http://www.gife.org.br>. Acesso em 12 mar. 2005.

GUTERRES, Antônio. Em favor da democracia. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, v. 2, n. 6, p. 08-13, Jan. 2005.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. 2004. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br>. Acesso em 18 dez. 2004.

Instituto Telemig Celular. 2005. Disponível em: <http://www.institutotelemigcelular.org.br>. Acesso em 01 mar. 2005.

LAMEIRA, Valdir de Jesus. **Governança Corporativa**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. 80p.

LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos. Orgs. **Direitos Sociais & Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004. 1217p.

LODI, João Bosco. **Governança Corporativa: o governo da empresa e o Conselho de administração**. São Paulo: Editora Campus, 2000. 5ª edição.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Reforma do Estado, Seguridade e Assistência Social, in Política de Assistência Social – Uma Trajetória de Avanços e Desafios – Subsídios à III Conferência Nacional de Assistência Social**. São Paulo: ABONG, 2001.

PINTO, Luiz Fernando da Silva. **Gestão Cidadã – Ações Estratégicas para a Participação Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. 435p.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos**. Santana do Parnaíba, SP: LM&X, 2004.

PONTES JR., Felício. **Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1993. 67p.

Programa Prefeito Amigo da Criança. **Conselhos e Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente – Guia para Ação passo a passo**. São Paulo: Fundação Abrinq, 2004.

SALAMON, L. **Seminário Internacional Perspectivas para o Terceiro Setor no Século XXI**. SENAC, 2002. Disponível em: <http://www.setor3.com.br>. Acesso em 18 jan.2005.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. **Governança democrática e poder local – a experiência dos Conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, Fase, 2004. 288p

SILVA, Antônio Luiz de Paula e. **Governança institucional: um estudo do papel e da operação dos Conselhos das organizações da sociedade civil no contexto**

brasileiro. 2001. 241p. Dissertação (Mestrado, Administração de Empresas) – USP/FEA, São Paulo.

STEINBERG, Herbert. *et al.* **A dimensão humana da Governança Corporativa – pessoas criam as melhores e as piores práticas**. São Paulo: Editora Gente, 2003. 2ª edição.

TEIXEIRA, Ana Cláudia C; MAGALHÃES JR, José César. Orgs. **Fundos Públicos e Políticas Sociais**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. 102p.

Texto Editores Universal. **Língua Portuguesa on-line**. 2005. Disponível em: <http://www.priberam.pt>. Acesso em 04 jan. 2005.

VIEIRA, Evaldo. **O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS – in Serviço Social & Sociedade nº 56**. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

VITALE, Denise; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo; OLIVEIRA, Viviane Nebó C. de. Orgs. **Capacitação de Conselheiros: papel do Estado na construção democrática**. São Paulo: Instituto Pólis: SAS, 2004. 200p.

ANEXOS

Apresentação do Projeto Russas pela Fundação BankBoston no *site* do GIFE⁴²

Nome da organização: Fundação BankBoston

Missão da organização: Contribuir para a melhoria da educação de crianças e jovens, garantindo a igualdade de oportunidades e o pleno desenvolvimento do seu potencial, por meio de ações desenvolvidas em parcerias e com a mobilização para o voluntariado.

Área(s) temática(s) da organização: Educação

Principal(is) público(s)-alvo da organização: Crianças e Jovens

Caso de estudo: Projeto Russas

Data do início do projeto(mês e ano): Fevereiro de 2000

Resumo do projeto:

Como nasceu o projeto:

1999: Campanha interna de doação de cestas básicas para o Nordeste (Caráter assistencialista) - 4.500 cestas para 7 cidades do sul do Ceará, mais de 18 mil pessoas beneficiadas. Sucesso da ação, receptividade dos atores locais e situação de Russas levaram ao questionamento: como atuar de forma transformadora?

1999: Articulações com os Parceiros *, incluindo a Agência Fortaleza

⁴² BANKBOSTON, Fundação. Projeto Russas, Caso Concreto. GIFE, 2004. Disponível em: <http://www.gife.org.br>. Acesso em 25 jan.2005.

* A situação da seca no Nordeste em 1999 fez com que o BankBoston e seus funcionários realizassem uma ampla campanha que resultou na doação de 4.500 cestas básicas, entregues em sete cidades do sul do Ceará. O sucesso da campanha “Ação Nordeste – um ticket, uma esperança”, comprovou o alto grau de mobilização dos funcionários em todo o país.

Durante a entrega das cestas básicas, as lideranças locais, agradeceram a solidariedade naquele momento difícil e solicitaram uma maior participação dos representantes do Banco e da Fundação na busca de soluções para a questão da pobreza no Ceará. O Governo do Estado e o escritório local do UNICEF também demonstraram interesse em ter o BankBoston como parceiro em outras ações.

A Fundação procurou, então, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ceará, a Secretaria de Ação Social do Governo do Estado e o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Russas, que apresentaram os resultados de um trabalho que já vinha sendo realizado desde 98 para retirar as crianças e adolescentes do trabalho em Olarias naquele município de Russas.

A proposta mostrou-se viável. O Projeto foi desenhado e submetido a aliados e parceiros. Descobriu-se que a melhor forma de contribuir e, ao mesmo tempo, valorizar a participação dos funcionários seria assumir a responsabilidade de garantir bolsas-escola para as 300 crianças e adolescentes que trabalhavam nas olarias

2000: Lançamento da campanha de comunicação, conscientização e mobilização interna. Adesão: 600 funcionários

A partir de 2001: Contribuições anuais do BankBoston para o Fundo Municipal.

Média de contribuições: R\$ 140 mil /ano

Benfeitorias diretas:

- . Criação de salas de leitura e informática;
- . Criação do circo-escola;
- . Mini-fábrica de alimentos, com trabalho de mães e agentes comunitários, que atende hoje à rede municipal de educação;
- . Atividades profissionalizantes para maiores de 14 anos: serigrafia e gráfica

Atuação de Voluntariado da Agência Fortaleza: planejamento da aplicação dos recursos, acompanhamento e mensuração de resultados

2003: Sistematização e publicação da experiência em

2003/2004: Replicação do modelo: Projeto Ribeirão das Neves, em MG.

- . 650 funcionários contribuindo;
- . 230 crianças no PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) e 1.000 no trabalho infantil
- . Capacitação de educadores, melhorias de infra-estrutura e incremento das atividades do PETI

Acompanhamento e monitoramento constante: planejamento conjunto das ações, prestação de contas mensais, reuniões com a presença de funcionários da agência, visitas a Russas.

Objetivo: erradicação e prevenção do trabalho infantil na cidade de Russas, a 160 km de Fortaleza, e inclusão social de crianças e jovens na escola

Público-alvo: 300 crianças entre 5 e 16 anos que trabalhavam nas olarias locais

Ações desenvolvidas:

- . Contribuições mensais de 600 funcionários (de R\$ 5,00 a R\$ 25,00, recursos de imposto de renda) para subsídio de valor equivalente à bolsa-escola;
- . Sensibilização do empresariado, comunidade, famílias, crianças e jovens;
- . Mobilização da rede escolar local
- . Voluntariado dos funcionários

Quais os principais resultados já alcançados?

Com as bolsas-escola doadas por funcionários do BankBoston, todas as 300 crianças e adolescentes que haviam sido identificadas no trabalho nas olarias puderam ser atendidas e passaram a freqüentar a escola. O trabalho infantil, antes considerado solução, passou a ser encarado como problema pela comunidade de Russas, que está hoje atenta ao desenvolvimento das crianças e adolescentes.

As crianças e adolescentes foram inseridos na rede escolar e em programas de ações complementares à escola, nos quais receberam orientações sobre seus direitos e deveres, os prejuízos do trabalho infantil e a importância de lutar contra essa situação de exploração. Participam de atividades culturais, esportivas, de lazer e de cidadania.

Resumo dos Resultados:

- . Russas foi inserido no PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil;
- . Crianças matriculadas na rede de ensino regular (taxa de evasão vem caindo a cada ano);
- . Crianças freqüentando ações complementares;
- . Mudança de cultura no empresariado e famílias;
- . Fortalecimento do Conselho Municipal;
- . Fortalecimento dos mecanismos de fiscalização do trabalho infantil;
- . Conscientização dos funcionários BankBoston sobre a problemática do trabalho infantil;

- . Conhecimento sobre os Fundos Municipais e a possibilidade de destinação de recursos do imposto de renda para projetos de educação;
- . Campanha Imposto Criança que divulga essa possibilidade;
- . Participação de funcionário da Agência Fortaleza no Fórum Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil;
- . Replicação do projeto em Ribeirão das Neves (MG)

Instrumentos de avaliação:

O acompanhamento e monitoramento são internos ao projeto: planejamento conjunto das ações, prestação de contas mensais, reuniões com a presença de funcionários da agência, visitas a Russas.

A fiscalização da exploração do trabalho infantil feita pela DRT (Delegacia Regional do Trabalho), assim como os dados sobre evasão escolar da Secretaria de Educação e presença nas atividades complementares são os principais dados que embasam a avaliação.

Principais dificuldades enfrentadas no projeto e como elas foram superadas:

- . Envolvimento dos familiares e mudança de comportamento /cultura em relação ao trabalho infantil: as reuniões mensais na data do recebimento das bolsas possibilitaram o encontro e trabalho educativo dos educadores com os familiares;
- . Envolvimento dos familiares e mudança de comportamento /cultura em relação ao trabalho infantil: as reuniões mensais na data do recebimento das bolsas possibilitaram o encontro e trabalho dos educadores com os familiares;
- . Distância entre Russas (CE)/Fundação BankBoston (SP): barreira vencida pelo forte e estratégico envolvimento do Comitê do Participação Cidadã (programa de voluntariado) da Agência Fortaleza.

Principais lições aprendidas no projeto que podem ser compartilhadas com outros investidores sociais privados:

A principal lição diz respeito à própria opção do trabalho em parceria: o Projeto Russas corrobora a tese de que não se realiza nenhuma mudança sem a cooperação e o trabalho conjunto respeitoso.

A relação entre ONGs, Conselhos, Governo e os diversos atores pode e deve ser estabelecida de forma conseqüente e buscando o respeito aos diferentes padrões culturais, discursos e formas de atuação. Atenção ao foco e objetivo do projeto, gerenciando essa relação para que os parceiros mantenham-se alinhados na mesma direção.

Entrevista telefônica com Adriana Moraes de Freitas, ex-presidente do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Russas, Ceará, de 1998 a 2001. 14 de janeiro de 2005.

Edney: Como funciona o município de Russas, e resgatando em 1.997, como se iniciou o CFC – Construindo o Futuro e a Cidadania? Como era a realidade do Conselho, como foi montado e qual era a sua composição?

Adriana: Eu estava na Secretaria de Assistência Social, e em seguida fui nomeada pelo prefeito, para compor o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em 1.997. E naquela época, Russas produzia muita cerâmica e tinha muitas crianças trabalhando nas olarias. Daí a DRT (Delegacia Regional do Trabalho), na área que trabalha com a questão do trabalho infantil, esteve fazendo uma pesquisa aqui em Russas e detectou muita criança trabalhando nessas olarias. Diante disto, a DRT solicitou ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, para que realizassem um trabalho em conjunto.

Edney: A DRT que procurou vocês?

Adriana: A DRT realizando a fiscalização, constatou a estatística de que tinha muita criança trabalhando. E daí nós conversamos com o prefeito, e a partir de conversas com o prefeito fomos buscar parceria com o UNICEF.

Edney: Era a Leinad (oficial do UNICEF no Ceará) na época?

Adriana: Na época era a Leinad, e foram feitas duas reuniões aqui no município de Russas. Nós também fizemos uma pesquisa enquanto Conselho, e eu fiz parte da pesquisa como técnica, como assistente social. E desta pesquisa nós realmente tínhamos em mãos a estatística de crianças trabalhando, que na época eram 104 crianças que pudemos pegar no flagra. Porque quando íamos chegando, as crianças corriam. Então foi muito difícil e a gente conseguiu o número de 104 crianças, sabendo

que havia muito mais. E como já tínhamos o número de 104, nós conseguimos uma parceria com o UNICEF para atender 100 crianças e adolescentes que trabalhavam com as cerâmicas.

Edney: Quando a DRT passou aí para realizar a fiscalização do município, ela procurou o Conselho e informou que tinha esses dados?

Adriana: Sim.

Edney: Depois vocês foram fazer a pesquisa para levantar os dados do município?

Adriana: Exatamente. Fizemos a pesquisa do município, para podermos comprovar que havia este número de crianças trabalhando nas olarias. E desta forma pudemos pleitear uma parceria com o UNICEF, e não só com o UNICEF, mas também com o Conselho Estadual da Criança e do Adolescente. E o Conselho Estadual na época foi quem pagou durante um ano, mais ou menos, as bolsas de R\$ 25,00.

Edney: Você era a presidente do Conselho nesta época?

Adriana: Na época quem era a presidente era a Verônica. Eu era conselheira, mas logo em seguida a Verônica se ausentou da presidência e eu assumi no lugar dela.

Edney: A Verônica era governamental também?

Adriana: Sim, era governamental.

Edney: Então vocês pegaram a pesquisa, foram até o UNICEF e ao Conselho Estadual da Criança e do Adolescente?

Adriana: Sim. E estas reuniões aconteceram em 1.997. Nós fizemos um projeto, encaminhamos para o UNICEF e em 1.998 o UNICEF aprovou e nós iniciamos o

projeto em 1.998. Pegamos três comunidades aqui do município de Russas, estrategicamente onde fica a maior concentração de olarias.

Edney: E essas comunidades eram os núcleos?

Adriana: Sim. E estes núcleos eram: Flores, a Loja Maçônica que fica aqui no centro da cidade e Ingá. E estes três núcleos atendiam em média 40 crianças e adolescentes.

Edney: Os recursos do UNICEF eram do “Criança Esperança”?

Adriana: Sim, era do “Criança Esperança”.

Edney: Como era a atuação dos conselheiros no período de 1.997 até chegar o apoio do UNICEF? Qual a tua avaliação dos conselheiros no geral? Como funcionava o Conselho, ele era uma instância reconhecida dentro do município, tinha um respaldo da prefeitura?

Adriana: Aqui, a pessoa que foi presidente do Conselho antes de mim, era muito competente e muito dinâmica. E o Conselho era muito reconhecido; promovia muitas atividades no dia da criança, promovia festividades. Então, o Conselho era reconhecido, e por isto mesmo nós conseguimos o respaldo do UNICEF.

Edney: Por que ele se fazia aparecer, se fazia presente nas datas?

Adriana: Exatamente. Porque não é fácil conseguir uma parceria, com o UNICEF ou qualquer outra instituição. Porque o Brasil é muito grande, e tem muitas organizações que pleiteiam este tipo de parceria. Então, para nós conseguirmos mesmo ou tem que ter muita sorte, ou ter uma pessoa conhecida, ou fazer um bom trabalho ou todas essas características juntas.

Edney: Então, veio o UNICEF, vieram as bolsas e aí o projeto “Construindo o Futuro e a Cidadania” seguiu?

Adriana: Exatamente. É um projeto que propõe a erradicação do trabalho infantil. Este projeto foi seguindo e nós fomos conseguindo respaldo até que o BankBoston entrou.

Edney: Quando vocês fizeram o levantamento na Secretaria, para fazer o censo de quem e quanto era o número de crianças que estavam no trabalho infantil, vocês fizeram com o objetivo de levantar a situação da criança e do adolescente no município?

Adriana: Preocupados com a situação da criança e do adolescente no município, nós vimos a questão do trabalho infantil premeditadamente. Esse era na época um dos principais problemas. Era muita criança que trabalhava e ficava fora da escola, e obviamente, essas crianças corriam riscos de saúde, toda a vida da criança e do adolescente estava de certa forma comprometida. Então, a nossa preocupação foi na qualidade de vida das crianças, e o principal alvo era na questão do trabalho infantil, até porque nesses projetos nós temos que fixar um item, porque não dá para ampliar ou atender todo mundo. Portanto, nós nos fixamos na questão do trabalho infantil.

Edney: Nós podemos considerar que esta pesquisa que vocês fizeram, pode ser considerada como um diagnóstico que o Conselho tinha?

Adriana: Sim.

Edney: E aí o CFC põe o plano de ação que vocês desenvolveram para estar conseguindo reverter esse quadro?

Adriana: Exatamente. Essas parcerias da Prefeitura, UNICEF e Conselho Estadual e do ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Edney: O Conselho identificava essas parcerias como fundamentais pra seguir adiante?

Adriana: Nós sentamos, discutimos a situação, o prefeito na época permitiu que nós pudéssemos abrir essa situação do município, e não é todo prefeito que permite mostrar que o seu município tem um problema tão grande como esse de crianças trabalhando.

Edney: Quando vocês levantaram essas informações, vocês foram falar com o prefeito como Secretaria da Assistência ou como Conselho?

Adriana: Nós fomos falar como Conselho.

Edney: E daí vocês mostraram os dados para o prefeito e ele permitiu que vocês fossem atrás?

Adriana: Nós mostramos os dados, e mostramos como tínhamos condições de entrar em contato com o UNICEF e como conseguir parcerias para investir nessa problemática. E daí ele deu carta branca. Então nós entramos em contato com o UNICEF, o Conselho Estadual, o CEDECA (Centro de Defesa da Criança e do Adolescente), o SERTA (Serviço de Tecnologia Alternativa), entre outros. E muita gente veio, justamente porque o prefeito teve a coragem de abrir que o seu município tinha essa problemática. Eles viam que isso seria uma boa entrada, ou seja, um argumento muito forte para se investir no município de Russas.

Edney: Qual era a composição do Conselho naquela época?

Adriana: O Conselho era composto de doze pessoas. Seis governamentais e seis não governamentais.

Edney: E tinha uma participação efetiva dos doze?

Adriana: Tinham uma boa participação. Os doze não, mas 80% deles tinha bastante participação.

Edney: A sociedade civil participava?

Adriana: A sociedade civil e a governamental.

Edney: Quais eram os representantes do governamental?

Adriana: Nós tínhamos a Secretaria de Assistência Social, a Secretaria de Educação e a Secretaria da Saúde.

Edney: São seis entidades sociais aí em Russas?

Adriana: Nós temos muitas Associações Comunitárias, mas também temos grupos de teatro. Temos também a “Sociedade Nova Esperança”, que é uma ONG que funciona também na zona rural com um bom trabalho voltado a crianças e adolescentes. Enfim, nós temos uma participação boa de Associações.

Edney: A gestão do Conselho muda de quanto em quanto tempo?

Adriana: Há cada dois anos.

Edney: Há novas eleições entre as seis associações novas ou pode continuar as mesmas associações?

Adriana: As mesmas só se quiserem sair. Se outra associação quiser entrar, há um fórum e aí ela pleiteia a vaga. Tem a eleição e votam-se quais serão as instituições e quais serão os representantes delas.

Edney: Depois que esse projeto chegou aí, aumentou o número de organizações da sociedade civil?

Adriana: Aumentou. Hoje nós temos além do CFC, porque depois do CFC, no Brasil inteiro, inclusive eu fui a um encontro em Brasília, e estavam discutindo sobre um projeto de erradicação do trabalho infantil, que era o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil). E nós já trabalhávamos com isso há dois anos. Então Russas estava à frente dois anos de todo processo.

Yara: Quantas entidades sociais devem ter no município de Russas hoje?

Adriana: Contando com as Associações Comunitárias, tem mais de 100. Porque temos de 99 a 100 comunidades e cada uma delas tem uma associação. Mas as instituições que trabalham com as crianças e adolescentes, são: as Creches, o CFC, o PETI, o teatro, o Brincantes e a Carnaubeiras onde o coordenador é o Talvanes. O Talvanes montou o projeto e está muito bom. Já ganhou prêmio e está nos mesmos moldes.

Edney: Quantas associações eram na época do início do projeto?

Adriana: Acredito que eram umas 90 associações.

Edney: Vocês estavam discutindo a questão da sustentabilidade do projeto, quando vocês chegaram lá com a gente e aí colocaram o BankBoston.

Adriana: O Unicef entrou com a parte estrutural, de instrumentos, a parte de televisores, aparelhos de som e o pagamento dos monitores. E aí nós ficamos de pagar as bolsas dos meninos. Durante os anos de 1.998 e 1.999, nós conseguimos com o Conselho Estadual. Mas em 1.999 fechou essa parceria e daí nós fomos buscar a parceria do BankBoston através da Leinad. Nós discutimos que seria mais interessante dar uma bolsa de R\$ 25,00 para as crianças que foram retiradas do trabalho com as cerâmicas, do que dar uma cesta básica, que é uma coisa bem mais paliativa do que

assertiva. E a gente precisava também aumentar o número de crianças atendidas, porque nós estávamos atendendo 100 crianças em virtude do reflexo daquela estatística que tínhamos feito inicialmente. Mas nós sabíamos que tínhamos condições de atender a mais 200 crianças, foi daí que aumentamos de 100 para 300 crianças atendidas.

Edney: Como se deu esse processo de contato com o banco?

Adriana: Nós tivemos a frente a Leinad do UNICEF.

Edney: Foi direto pelo fundo? Como esse dinheiro chegou até vocês?

Adriana: O dinheiro veio pelo fundo. Pelo Conselho na época tirávamos do fundo para os projetos. Hoje a gente tem uma organização não governamental que a gente formou, porque o Conselho não pode fazer este papel.

Edney: Papel de operacionalizar, de gerenciar um projeto?

Adriana: Sim, ele pode no caso, discutir, acompanhar. Além de eu ser a presidente do Conselho, eu também estava como coordenadora do projeto, através da Associação.

Edney: Que Associação? A CFC?

Adriana: Não, a de Mães, de Flores.

Edney: Então Flores é que era responsável para fazer o repasse dos recursos?

Adriana: A Associação Clube de Mães, vem sendo orientada. É assim, gerenciada pela gente não nos recursos, mas sendo orientada na questão da escolha dos monitores, da programação, do planejamento.

Edney: O operacional mesmo!

Adriana: Sim. O Conselho fica todo no processo. Agora também não perde, também não pode pegar as dívidas. Fazer ele não pode.

Edney: Vocês já tinham a experiência de trabalhar com fundo, como é que era isto? O fundo já era uma ferramenta que vocês já tinham visto antes? Como é que foi isto?

Adriana: O fundo do Conselho nunca tinha sido utilizado, fazia de conta que não tinha recebido nada.

Edney: Mas ele já era criado?

Adriana: Ele já era criado porque quando você cria o Conselho, automaticamente tem que criar o fundo, e o município tem que fazer um certo repasse, uma quantidade X.

Edney: Já havia sido definido isso através da lei?

Adriana: Todo Conselho tem. Mas aí os municípios acabam não fazendo, e diz que não podem e tal.

Edney: Contingência de verbas.

Adriana: Sim. Então esse trajeto o município teve que entrar com a parceria dele, porque todo projeto tem que ter sua parceria. Foi a primeira vez que o Fundo Municipal da Infância começou mesmo a funcionar.

Edney: Até então vocês não tinham o fundo como uma possibilidade de angariar recursos?

Adriana: Não tínhamos. Sabemos que servia pra isso, mas nós não tínhamos. Até esse momento não tinha tido ainda esse objetivo, não porque não tivesse dinheiro.

Ana Russo: Quando você disse que até esse momento vocês não usavam o fundo, porque não tinham nem conhecimento de como usar e também não tinham dinheiro, o que muda a partir do momento que vocês começam a usar o fundo?

Adriana: Conhecimento nós tínhamos, mas nós não queríamos obrigar o gestor a depositar o que deveria no fundo. Então, como nós éramos também governamental, não dava para fazer assim: "entrar de frente com o prefeito na época".

Ana Russo: Uma pressão?

Adriana: Quando o fundo começou a funcionar, nós vimos que ele poderia ter *n* possibilidades, que poderia ajudar uma criança em projetos sociais com este fundo. Porque a gente sabe que ele deduziu do imposto de renda. Você faz uma doação, ele vem do imposto de renda. Ao invés de você dar diretamente para o governo, você está dando para uma instituição que atende crianças e adolescentes. No entanto, aqui em Russas nós temos pouca doação. As pessoas não fazem muitas doações, nós conseguimos muito pouco por aqui.

Edney: Você está dizendo que é muito pouca a contribuição das pessoas de Russas?

Adriana: Sim. Nós não temos muita contribuição. Até porque também aumentou muito o número de instituições, e aí a solicitação também aumentou. E daí vem o discurso: "eu já ajudo a instituição tal".

Yara: Ainda na questão do fundo, a prefeitura agora contribui ou depois que começou o projeto a prefeitura deu uma contribuição financeira?

Adriana: Depois do projeto a prefeitura teve que fazer isto, porque tinha que ter a parceria dela.

Yara: E ela continuou honrando isto?

Adriana: Eu acredito que até esse ano ela tem honrando.

Yara: Esses anos todos ela tem contribuído?

Adriana: Sim. A partir de 1.998 a prefeitura começou a fazer o repasse.

Ana Russo: O fato de ter gente do governo no Conselho e até de não ter o dinheiro no fundo, fazia vocês não estarem usando esse recurso? Eu posso entender com isso, que quanto mais o Conselho é isento e autônomo, quanto mais ele tem conhecimento do seu papel e das suas possibilidades, melhor acabam acontecendo os projetos, melhor acabam atendendo as necessidades da comunidade?

Adriana: Com certeza. O segredo é exatamente esse, os Conselhos saberem o seu papel. Porque o papel principal dos Conselhos é justamente de fiscalizar, de controlar os recursos.

Edney: O fundo normalmente não é utilizado por todos os Conselhos, aliás, uma grande maioria deles não tem o conhecimento da dimensão de recursos que isso pode gerar para dentro do município.

Adriana: Você está falando apenas do Conselho da Criança?

Edney: Sim, do Conselho da Criança, do Fundo da infância. Então, eu fico pensando que os municípios não possuem recursos em abundância, porque esses recursos a gente sabe que são divididos pelo governo federal, a partir do fundo de participação dos municípios. Esse valor fica no estado. Enfim, o município conta na verdade com poucos recursos.

Adriana: É verdade.

Edney: E quando o Conselho operacionaliza esse fundo, se estrutura para utilizar esse fundo, ele dá pra a prefeitura condições para que ela possa não só reter recursos no município, como buscar recursos em outros municípios?

Adriana: Sim. Agora quem irá fazer a diferença é o gestor.

Edney: O gestor do Conselho?

Adriana: Não, o gestor do município.

Edney: Na hora que o Conselho se estrutura e mostra isso para o gestor do município, este gestor não tende a privilegiar este Conselho, valorizar este Conselho?

Adriana: Para o dinheiro entrar no Fundo da Criança e do Adolescente, a parceria, a parte que cabe ao município fazer o repasse para o fundo, passa por uma lei e essa lei vai para a Câmara e a Assembléia Legislativa tem que aprovar. Infelizmente nós sabemos que os legisladores da nossa cidade aprovam o que é de interesse deles, e o

que é mais forte ainda, nós sabemos que criança e adolescente não dão voto. Então, quando o gestor tem uma visão de trabalhar a questão da criança e do adolescente, quando ele compreende que isso não dá voto, mas dá dor de cabeça, por exemplo: “que amanhã ou depois vá se transformar num problema para a sociedade”. Então, ele faz com que esse repasse seja feito. Mas, quando ele não quer, quando ele não compreende isso, não é aprovado e nós não temos como obrigar a prefeitura a fazer esse repasse. Tem que ser de comum acordo, tem que trabalhar em conjunto, Ou você faz isso ou não funciona. Não adianta dizer que o Conselho faz sozinho, porque não faz.

Edney: Porque na verdade se ele não enxergar que isso é uma prioridade, a proposta não passa?

Adriana: Com certeza.

Edney: Mas vocês mostraram para ele que podia vir dinheiro através do fundo? Ele começou a ver que era mais interessante ele colocar uma contrapartida, e aí ele ia acabar ganhando mais?

Adriana: Ele não imaginava quanto era na época. Mas eu acredito também que depois que Russas começou a crescer, nós tivemos muitas reuniões, nós tivemos muitas palestras sobre o assunto. E podemos usar as diferenças de Russas para outra cidade que realmente investia na criança e no adolescente. Havia um compromisso quando o trabalho era feito. Ao invés da prefeitura ter um prejuízo, que eles achavam que tinha, acontecia o contrário, nós recebíamos os recursos, justamente com o UNICEF, o Conselho Estadual, o BankBoston. Então nós tínhamos muitos parceiros, e as outras entidades vizinhas daqui questionavam e queriam saber como nós fazíamos para ter essas parcerias. Portanto, aumentou o interesse dos gestores aqui da região.

Ana Russo: Quando você fala da dificuldade de conseguir esse apoio, porque é o gestor que está no comando, quem na verdade compra essa idéia, independente do Conselho saber ou recomendar, aí eu te pergunto: Como é que isso fica quando há mudanças de mandato, porque pelo que estou percebendo vocês estão felizes, os

mandatos mudam ou não mudam, e vocês estão dando continuidade. Como é que se tenta amarrar dentro do Conselho pra tentar garantir a continuidade do Projeto, mesmo com a mudança de mandato?

Adriana: Quando se tem uma parceria e um financiamento muito bom como é o nosso caso, estou falando aqui porque nós mudamos de gestor e foi o último relatório que entrou. Quando nós temos uma parceria desta e com recurso muito bom e com o projeto funcionando, não ha muito que fazer, porque é assim: o Conselho pode ser manipulado, não dá para dizer que não, porque ele tem a parte governamental. Mas o gestor que está no Fundo da infância, quem gera, quem tem o poder de gerar isso é o Conselho. Às vezes quando se está lá no Fundo, se os conselheiros (no caso quando há mudança) forem comprometidos nesse momento, o gestor que entra não tem muito o que fazer, ou ele entra em acordo com os conselheiros ou se perde esses recursos. E como um gestor vai querer perder um recurso desses?

Ana Russo: Agora você está me dizendo o contrário. Se o Conselho está fortalecido, se já existem parcerias firmadas, o gestor não tem muito o que fazer, e quem tem que decidir é o Conselho. Vamos então inverter a pergunta: Como é que se garante na mudança do Conselho essa continuidade? Porque você mesma me falou que o Conselho pode ser manipulado. Então, se alguém está pleiteando entrar lá para benefício próprio, para outros interesses escusos, como é então que o Conselho se estrutura, para que ele mesmo tenha continuidade na sua mudança de mandato?

Adriana: Não sei se posso responder a sua pergunta, porque eu vejo assim: No Conselho hoje, o governo quando ele entra, ele faz a nomeação dos governamentais, é um direito, não há o que fazer. Se ele quiser colocar a primeira dama e manipular todo mundo para ele ficar com a presidência, isso pode acontecer. Por outro lado, quando o projeto está estruturado, nós sabemos que o dinheiro vem, que esse dinheiro é parte do projeto. Então, se ele fizer isso, nós temos como denunciar e aí há a perda da parceria. Eu acredito que se um cidadão denunciar uma atitude como esta, nós perderemos.

Yara: Quando você fala da denúncia por parte de um cidadão, eu gostaria de saber se a comunidade tem força, tem voz ativa? Ela é beneficiária desse projeto, acredito que

tenha aprovado. Então, como é que fica, os pais se manifestam, as professoras, diretoras de escola, a comunidade em geral se manifestam ? Você acredita que ela (a comunidade) tenha força no caso de eventualmente entrar um prefeito que queira mudar um projeto?

Adriana: Não te diria exatamente todos os pais, mas uma boa parte deles com certeza. Alguns que conhecem o fundo.

Yara: Você acha que o Conselho teria força, apoio de presidentes de associações, que não fossem conselheiros, teriam outras pessoas que eventualmente apoiariam?

Adriana: Se for possível encabeçar uma campanha, uma luta, com toda certeza. Porque já é conhecido, a população conhece esse projeto, ele já foi muito falado. Então, é muito difícil você perguntar, e as pessoas dizerem que não conhecem.

Edney: Quando você diz que ele foi muito falado, divulgado na implantação, como é que foi esse processo ? O que foi feito para que a população soubesse dele? Eu estou lhe perguntando isto, porque o que você está apontando é muito interessante. Porque além do fundo servir como uma maneira do Conselho estar fortalecido, já que ele é o gestor de recursos, que tem que passar por ele a aprovação; a gente está apontando que o recurso não é fácil de chegar. Mas quando um Conselho é estruturado, ele vai atrás, ele busca informações, ele consegue se cacifar para ter recursos externos.

Adriana: É verdade.

Edney: Porém, se ele quiser manipular o Conselho, ele vai ter maior facilidade porque provavelmente ele tem metade da bancada. Ele teria só que virar um só do outro lado, para que fizesse. Então, o que você está apontando para nós é que: este projeto é reconhecido pela comunidade, esse projeto não fica só no reconhecimento dos conselheiros. Então, na hora em que a cidade conhece não só o projeto, mas a função do Conselho, ela pode vir em defesa desse Conselho, quer sejam os membros das outras entidades, quer sejam os beneficiados, quer sejam os monitores, caso haja algum problema. Como é que vocês fizeram esse processo de implantação do projeto até esse momento de fortalecimento, para que essa população estivesse envolvida?

Adriana: Inicialmente nós descobrimos que havia uma cultura muito forte, que trabalhar era saudável para as crianças. As crianças tinham que trabalhar para ajudar a família. Essa cultura nós percebemos muito forte nos pais, na sociedade. Nós fizemos um debate em rádio e as pessoas ligavam colocando justamente isso. Nós percebemos que tínhamos de realizar um trabalho muito grande para rebater isso tudo. Nós fizemos campanhas, pintamos camisetas, vendemos e a renda era revertida para as crianças e adolescentes. Nós também realizamos o fórum de erradicação do trabalho infantil (fórum municipal), o único do estado do Ceará, depois houve o fórum estadual. E com o passar do tempo fomos percebendo que esta idéia foi se modificando. E a partir daí o projeto começou a ganhar força e a própria prefeitura da cidade passava a divulgar o projeto.

Edney: E como aconteceu isso? Porque é interessante a história dos ceramistas, que eram pessoas que na verdade davam trabalho, e como é que foi feito isso, "eles não dormiram num dia e acordaram no outro dizendo que trabalho infantil não era bom"?

Adriana: Nós convidávamos eles para os fóruns, insistíamos que eles fossem. Nós tivemos aí uma parceria interessante com a DRT, que multava pesadamente, isso também ajudou muito. Então, eles passaram a não mais contratar crianças, porque era prejudicial e também pela nossa insistência. Não vou lhe dizer que conseguimos 100% da demanda, mas a gente conseguiu uma boa porcentagem, e hoje nós conseguimos depoimentos muito interessantes.

Yara: Ainda há crianças trabalhando com as cerâmicas?

Adriana: Criança, não. Mas adolescente eu não posso garantir. Porque o PETI quando veio, veio para atender até 16 anos, não faz muito sentido, pois aos 16 anos o adolescente tem que sair do PETI e depois vai para onde?

Edney: Quais as ações que vocês desenvolviam no trabalho ?

Adriana: As ações eram: o reforço escolar, artes plásticas, teatro, música, dança. Quando o PETI entrou, nós construímos aqui o CSC2, é justamente o que o BankBoston financia, crianças egressas do PETI. Então, eles saem do PETI e têm

acesso direto no CSC. Desse financiamento nós temos uma gráfica para profissionalizar o adolescente, há computação, artes cênica e até um circo. Eles também têm uma padaria comunitária.

Edney: Como você avalia a participação do BankBoston?

Adriana: A participação começou num projeto em 2000, e o BankBoston passou dois anos pagando as bolsas de R\$ 25,00 e na presença da fundação tivemos que assinar 25.000 recibos, ficou todo mundo com os dedos doloridos, mas valeu a pena. Pessoas que eram funcionários de bancos, que faziam doações de R\$ 5,00 ou R\$ 10,00, nós fizemos uma campanha e dissemos: "As pessoas de fora estão investindo nas nossas crianças, façam sua parte".

Edney: A postura do banco contribuiu de alguma maneira para que o Conselho fosse reconhecido ou mais reconhecido, ou você acha que não fez muita diferença?

Adriana: Fez sim, fez grande diferença, porque o UNICEF fica com um projeto durante um ano, e nós conseguimos que eles ficassem de 1.998 a 2000. Nós conseguimos muito mais. E quando nós conseguimos o do BankBoston, ganhamos prêmios e isso fez com que o prefeito divulgasse o nosso trabalho.

Ana Russo: Como essa parceria contribuiu? Ela contribuiu como política pública num direcionamento da própria prefeitura, para ter ações focadas na criança e no adolescente independente desse projeto, que já estava em andamento?

Adriana: Contribuiu. Hoje quando nós vemos crianças que eram do projeto, nós vemos crianças monitoras dos próprios projetos; crianças montando banda. São pais que falam com muito orgulho de seus filhos e agora me recordo de alguns depoimentos, como: "para que esses projetos, uma vez que somos pobres e não seremos nada nesta vida"? Este tipo de depoimento acabou se modificando ao longo de três ou quatro anos. É uma das políticas públicas que na Secretaria de Assistência Social tem um dos maiores respaldos do município, é o CFC.

Edney: Depois que o projeto aconteceu, fazendo um balanço desses anos de 1.997 até agora, como é que seria se fosse fazer um perfil da criança e do adolescente de Russas em 1.997 e hoje?

Adriana: Eu posso resumir isso na experiência de um rapaz. Na época nós fomos na casa da mãe dele solicitar que ela tirasse ele da fábrica de cerâmica. Nós queríamos que ela permitisse que ele participasse do projeto. Esse rapaz começou a trabalhar com a capoeira e em seguida começou com as artes-plásticas. Hoje ele tem quadros pintados, pintou até o muro do UNICEF. Ele está com 18 anos, já ensina nas oficinas e tem um salário, e vende os quadros que pinta. Nós fazemos uma retrospectiva e achamos que foi um investimento muito grande na auto-estima e na perspectiva de vida dessas crianças e adolescentes. Embora haja algumas crianças que necessitam de um trabalho voltado para a família, porque quando essas crianças e adolescentes chegam em casa, não sentem tanto o efeito que gostaríamos.

Edney: E Russas como você colocaria a diferença do município como um todo, de antes e de hoje?

Adriana: Russas de quatro anos para cá aumentou uns dois mil habitantes. E além do projeto de erradicação do trabalho infantil, nós tivemos um investimento de indústrias, e garantia de renda para os pais de uma boa parte desses meninos. Agora nós temos uma empresa grande, que atende a mais de quatro mil pessoas, portanto, houve uma mudança positiva de Russas de 1.997 até hoje. Essa última prefeitura de Russas fez uma grande diferença no município, pegou a prefeitura e assumiu muitos projetos.

Entrevista telefônica com Maria Bernadete de Santiago Ribeiro, atual presidente do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, de Russas, Ceará. 15 de janeiro de 2005.

Edney: Nós queremos saber um pouco desse momento do município de Russas. Você assumiu a presidência do Conselho no final do ano 2002?

Bernadete: A Adriana estava no começo do processo. Nós tentamos dar prosseguimento, contribuindo para o que já vinha acontecendo. Na verdade o Conselho fez aquele elo de buscar parceiros, que pudessem junto com os projetos ou junto com as ações já existentes, amenizar ou melhorar a situação em que viviam muitas crianças e adolescentes do município. É isso que o Conselho tem como objetivo, buscar alternativas, estar elaborando políticas, estar acompanhando projetos que tenham por metas essas diretrizes. Melhorar a qualidade de vida das crianças e conseqüentemente das suas famílias. Nós temos aí uma relação, quando falamos de criança, nós não podemos esquecer que esta criança está inserida em um meio que é a sua própria família. Nós temos buscado fazer esse acompanhamento e essa busca de alternativas para que isso venha acontecer.

Edney: Como está o Conselho atualmente ? Você está pelo lado governamental ou não governamental?

Bernadete: Eu sou governamental no Conselho. Sou representante da Secretaria da Educação, assessora, faço composição no Conselho representando a Secretaria da Educação. E também tenho um envolvimento no projeto CSC - fui convidada para fazer parte da coordenação que trabalha com os adolescentes que já foram de projetos sociais. Na primeira fase do CSC grande parte deles foi atendida, depois que chegou o PETI, a preocupação era saber o que fariam esses adolescentes logo após a sua saída do PETI, e a intenção era fazer com que eles não voltassem para a cerâmica. Porque no município de Russas, a nossa grande fonte de renda vinha das Cerâmicas, ainda hoje vem, mas hoje o mercado já se expandiu, nós temos fábrica de calçados, isso mudou, o fato de terem sido agregadas outras pessoas nesse tipo de trabalho.

Edney: O que você sente hoje em relação aquele período anterior, e o que chegou agora?

Bernadete: Eu sinto que tem uma transformação, há uma preocupação, tanto dos órgãos governamentais quanto da sociedade civil. Porque você sabe que o Conselho é composto por outras organizações existentes no município, que não são só governamentais. Nós temos seis órgãos governamentais e seis que não são governamentais. Existe uma mobilização de que é necessário o envolvimento de todos e infelizmente não é geral. Não podemos dizer que a sociedade inteira pensa assim, mas nós acreditamos e conseguimos vivenciar um pouco, que essa preocupação não deve ser só dos órgãos governamentais, e sim das outras instituições que têm um trabalho, que estão envolvidas em algum trabalho, que estejam ajudando ou favorecendo mudanças e o crescimento dessas idéias ou dessas ações.

Edney: Hoje você está como presidente do Conselho?

Bernadete: Sim, hoje eu estou como presidente do Conselho de Direito da Criança e do Adolescente.

Edney: Como presidente do Conselho, você sente que há um respaldo forte não só do executivo, mas principalmente da sociedade civil de Russas? Qual é a tua impressão sobre o reconhecimento, sobre a visibilidade do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente?

Bernadete: Na verdade nós conseguimos perceber isso muito claramente. Nós sentimos que o Conselho de Direito é muito reconhecido e na verdade as pessoas percebem que é um grupo que está na tentativa e na busca que as melhorias aconteçam. Ele é reconhecido hoje perante a sociedade, assim como outras organizações existentes. Este Conselho tem mostrado, tem buscado soluções, por isso o reconhecimento hoje. Porque ele está preocupado em dar encaminhamentos, elaborar políticas que possam estar ajudando. Buscar fazer com que essas coisas comecem a acontecer, isso não é tão fácil, ter um grupo que pensa e busca isso. De certa forma, é um grupo de referência no município, porque essas pessoas querem

mudanças e transformações, e estão aí para pensar e elaborar, e pensar como essas políticas são pensadas e como chegam até os órgãos competentes. É preciso buscar e cobrar deles, para que isso possa acontecer. Por isto o Conselho é conhecido, e tem o seu trabalho voltado para isso. O Conselho de Direito é o Conselho que as pessoas visualizam, conhecem e ouvem falar, é o mais presente em nossa sociedade.

Edney: Pode-se dizer, que eles identificam o sentido dele, a necessidade dele?

Bernadete: Com certeza. Sabem da grande importância que ele tem, principalmente para as causas das crianças e dos adolescentes. Temos outros Conselhos, mas sabe-se que este é o Conselho que está direcionado para o atendimento de situações voltadas para crianças e adolescentes.

Edney: Por que alguns municípios não gozam de todo o processo que Russas passou? Como é que se deu esse movimento pra fazer com que o Conselho de Direitos fosse estabelecido?

Bernadete: É interessante, pois aqui em Russas o processo se deu pela própria história. E já se começou mobilizando a sociedade tentando envolvê-la. A grande questão é que as pessoas sempre acreditam que os problemas acontecem, mas que as soluções não partem também da gente. O que posso dizer de Russas, mesmo não estando no início do processo? Talvez pelo início, pela forma como aconteceu, pela problemática que foi levantada, a sociedade que foi envolvida nisso e a busca de solução, teria que vir desse conjunto e não só de uma pessoa, de um órgão ou de uma instituição apenas, mas sim de várias idéias, de vários grupos. Nós sabemos que existe resistência. Por exemplo, tem pessoas que não conseguem entender quando você diz assim: "criança não pode realizar trabalho desse tipo". Eles dizem: "mas eu comecei a trabalhar com dez anos". Tem pessoas que tem esse tipo de pensamento, mas nós conseguimos mostrar um pouco as diferenças, porque não e porque sim. Porque na sua época tinha essa idéia e porque hoje se pensa nisso. Mudamos um pouco essas idéias, que tínhamos anteriormente. Eu acredito que foi pelo início, pela forma como a coisa aconteceu, como o problema aconteceu e foi se tentando envolver o maior número de pessoas.

Edney: Como é a relação do Conselho com o executivo ? Como funciona a tua gestão?

Bernadete: Nós estamos mudando de gestores, ainda não conseguimos fazer um contato direto com o novo gestor. É um período em que tudo é novo. Conversamos com alguns assessores, falando que existe no município este Conselho, e esse Conselho é constituído e funciona de certa forma para acompanhar, cobrar, dar indicações de ações que possam ajudar cada vez mais na melhoria e na qualidade de vida dos adolescentes e das crianças. Mas, diretamente com o executivo nós ainda não tivemos esse contato. Nós estamos esperando que esse mês passe, porque de fato é um mês difícil, em todas as cidades que tiveram mudanças de prefeito, principalmente porque mudaram os gestores anteriores. Nós tínhamos um gestor que já vinha há oito anos e esse não podia mais vir e se candidatar, e aí entrou um outro gestor.

Edney: Chamado oposição?

Bernadete: É exatamente pelas conversas tidas em algumas assessorias, a necessidade em querer dar seguimento, de querer ajudar, de querer realmente estar contribuindo no que for possível, aceitando e ouvindo indicações. Acredita-se que vai ser feito o que precisa ser feito. Esperamos que se continue fazendo o que vínhamos fazendo, lógico que tem problemas, temos limitações, temos dificuldades, se estamos fazendo trabalho que contribui, por que parar ? Acredita-se que as pessoas estão vendo isso e dêem seguimento.

Edney: As reuniões de vocês no Conselho costumam ter outras pessoas além dos conselheiros?

Bernadete: Sim, nas reuniões temos alguns convidados. Se tiver algum problema acontecendo, por exemplo: (algo com o Conselho Tutelar), nós convidamos os membros do Conselho Tutelar para que eles possam vir e adiantar os problemas, e para que juntos possamos buscar soluções a partir disso. No projeto chama-se o monitor, o coordenador do projeto para que possamos ver juntos o que pode ser feito. Convida-se para as reuniões representantes para se ouvir deles o que pode ser feito,

como se está caminhando, para que assim possamos sair na luta em busca de soluções.

Edney: Como se dá esse convite, as pessoas são comunicadas antes da reunião?

Bernadete: Nós convidamos e visitamos os projetos antes da reunião. E se percebemos que está acontecendo algum problema, convidamos para a reunião para que isso venha à tona, para ser colocado para o grupo como um todo e a partir daí sejam tomadas decisões com o intuito de buscar alternativas.

Edney: Vocês têm uma pauta definida para as reuniões, um cronograma?

Bernadete: As reuniões acontecem sempre nas quartas terças-feiras de cada mês, às 16 horas no centro dos Conselhos. Lá se definem algumas coisas. Tem reunião que a gente discute e no próximo mês se avalia se o problema continua ou se encontramos alternativas, se discuti novamente em grupo e dentro do grupo tem pessoas com a responsabilidade de buscar alternativas.

Yara: Nesta participação da sua cidade tem alguma empresa que ajuda, que se interessa, quais são os apoios financeiros que vocês têm além da prefeitura?

Bernadete: Em relação ao trabalho infantil contamos com um apoio de grande importância que é a Fundação do BankBoston e também do UNICEF. Em 2003 contamos com o apoio do UNICEF em algumas atividades e projetos. A Fundação tem tido uma importância muito grande para a transformação de alguns espaços e para a condução de algumas atividades. Isso não quer dizer que não contamos com o apoio de um ceramista quando precisamos dele, ou com o apoio local de algumas entidades ou empresas existentes. Fundação BankBoston e UNICEF têm sido pra gente parceiros de valiosa importância.

Yara: Na verdade eles têm a possibilidade de realizar aportes grandes.

Bernadete: Ações que de fato podem ser visualizadas de uma forma rápida.

Yara: Embora o pessoal local talvez não tenha essa possibilidade financeira tão alta, você sente que eles estão sensibilizados para contribuir na medida das possibilidades deles?

Bernadete: Às vezes conseguimos pequenas ações para algumas pessoas, para aquele que está ajudando, aquilo é o que ele pode fazer naquele momento. Aprende-se a reconhecer isso, que apesar de serem ações pequenas, pra quem está no processo são ações grandes.

Yara: Essas contribuições entram para o fundo do Conselho ou vão direto para as organizações?

Bernadete: A maioria vai direto para as organizações. O Conselho não tem participação nisso. Às vezes são parcerias com prestação de serviços e diretos com o próprio projeto ou com a instituição.

Edney: Como é que funciona o fundo pra vocês? Exemplo: Essa proposta de utilização do fundo partiu de lá (BankBoston) com contato feito previamente com o UNICEF, que trouxe essa possibilidade. O fundo não era utilizado pelo Conselho como uma ferramenta de gestão ou de posicionamento do Conselho. Como que é pra você essa relação com o FIA?

Bernadete: O dinheiro que chega via fundo é encaminhado para instituições que desenvolvem atividades. O Conselho Municipal é o vínculo entre essas instituições e as organizações existentes no município. Eles são encaminhados mediante solicitações de projetos. Para que as atividades aconteçam os recursos são direcionados.

Edney: Hoje vocês têm mais que o CFC dentro do município ?

Bernadete: Temos. Há outros projetos que trabalham com crianças e acabamos de certa forma encaminhando esses projetos via Conselho, que é um órgão que tem respaldo maior, consegue ser um caminho mais fácil.

Edney: O que tu achas que o fundo contribui na relação do Conselho com o executivo? Você acha que ele contribui de alguma maneira?

Bernadete: Na minha concepção se você consegue recurso é porque está sendo feito alguma coisa, e neste caso você merece atenção.

Edney: Você consegue dizer em porcentagem quanto dos recursos que estão no fundo hoje, vêm de fora do município de Russas?

Bernadete: Os recursos que passam direto pelo fundo compõem em média 80%. Com certeza nossa cidade não teria avançado tanto se ele não existisse.

Edney: Você acha que as contribuições dessas empresas podem gerar um efeito negativo para o Conselho ?

Bernadete: Eu acho que não. As intenções delas são sempre contribuir no avanço de ações, de políticas. Então não consigo analisar como negativas. Pela nossa experiência não.

Edney: Como é a relação do Conselho com o BankBoston? Qual o processo? Tem algum contato no decorrer do período?

Bernadete: Temos uma relação próxima sempre mantendo a Fundação informada. Há um projeto prévio que se envia, esse projeto está sempre elaborado de acordo com as necessidades dos próprios adolescentes e pré-adolescentes e das famílias envolvidas. A Fundação faz um acompanhamento disso. Ela não dá o dinheiro e pronto. Eles acompanham e nós fazemos questão que eles venham aqui até o município e informamos como os recursos estão sendo gastos. Há uma relação muito boa entre o Conselho e a Fundação. Conseguimos manter o elo, contatos por telefone, visitas para que eles possam perceber a transparência do que está e como está sendo feito.

Edney: Se a postura da Fundação fosse diferente? No máximo recebesse informações de que o recurso foi direcionado para aquele projeto, se a postura fosse essa tu achas que a contribuição para fortalecer o Conselho seria a mesma?

Bernadete: Não. Na verdade não é só dar dinheiro. É preciso que se vá além disso, essa preocupação, esse contato, ele é importante para essa mudança. A participação e o acompanhamento são importantes.

Yara: Você acha que essa participação funciona como um estímulo para o pessoal do projeto ?

Bernadete: Essa participação e essa presença da Fundação em si é que faz o projeto acontecer. Ela é motivação para os projetos, porque não é alguém que chega e dá o dinheiro e vai embora. Se fosse assim o dinheiro não seria tão valorizado.

Yara: Eles dão palpite ? Eles ajudam com essa participação?

Bernadete: Quando fazemos um projeto, dialogamos, conversamos e perguntam se o projeto atende as necessidades do grupo mesmo. Eles precisam vir aqui e sentir se isso flui deste grupo, se é necessidade dele. De certa forma vem checar um pouco isso. É preciso que o grupo queira aquilo e não apenas uma pessoa.

Edney: Agora neste momento de transição de mandato (afinal teve-se aí oito anos com o mesmo prefeito). Entre os seus parceiros ter instituições como o Bank Boston, como o UNICEF, isto te dá um lastro diferenciado?

Bernadete: Com certeza. Um respaldo diferente de outros Conselhos existentes. Ter esses parceiros é uma garantia de que existem nos projetos, ações que são de fato importantes. O Conselho demonstra que tem preocupações com melhorias. Devido a importância dessas instituições e se o Conselho conseguiu parceiros desse porte é sinal que se confia no que está sendo feito e não pode parar. O próximo prefeito foi eleito em outubro e em novembro ele foi à Fundação do BankBoston em Fortaleza, e se mostrou muito interessado em dar seguimento e estar contribuindo com estas transformações já existentes. Para se prosseguir é preciso dessa mão que é a prefeitura.

Edney: Como é que hoje você avalia a participação dos conselheiros não governamentais ?

Bernadete: Temos uma participação relativamente boa, dentro do próprio Conselho temos pessoas ativas, que vão para as reuniões não para dizer que são membros do Conselho, vão para as reuniões para buscarem junto com o grupo as soluções.

Antigamente havia a mentalidade de que as pessoas que eram governamentais é que tinham as responsabilidades. Hoje se vê uma mudança nesta mentalidade. As pessoas que estão lá sendo de organizações não governamentais ou organizações governamentais têm um compromisso. Há participação do coletivo como um todo. Com limitações, claro (tem gente que tem dificuldades). Mas quem está lá é conselheiro antes de ser da instituição.

ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Ao tratarmos dos Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente acreditamos necessário retomarmos, mesmo que em linhas muito gerais, o caminho histórico do atendimento das crianças e jovens brasileiros.

A assistência social no Brasil tem suas origens intimamente ligadas às tradições portuguesas das Santas Casas de Misericórdia que, privilegiadas junto à coroa, mantinham hospitais, asilos, cuidavam dos recém-nascidos abandonados, dos presos e mesmo dos sentenciados à morte. De base religiosa seu objetivo era atender gratuitamente os enfermos e desvalidos, sem discriminação de raça, nacionalidade e religião.

Estas instituições transferem-se para o Brasil logo após o descobrimento. As Santas Casas de Olinda (então capital do Brasil), Rio de Janeiro, Santos e Vitória são fundadas entre os anos de 1540 e 1582 nascendo então as primeiras iniciativas brasileiras de assistência social, que durante os séculos seguintes prestaram grandes serviços à população. Sua sustentabilidade baseava-se prioritariamente em donativos dos segmentos ricos da sociedade.

Dedicadas nos dois primeiros séculos de existência à área médico-hospitalar as Santas Casas de Misericórdia passam a diversificar suas ações com a origem da Casa da Roda ou Roda dos Expostos que recebiam os recém-nascidos abandonados, sem identificar as pessoas que os colocavam na roda, assumindo-os sob seus cuidados. Em 1740 iniciam a assistência educacional com a Fundação do Educandário Santa Tereza.

Em sua fase inicial a assistência social no Brasil foi fortemente influenciada pelos modelos europeus onde predominavam as iniciativas das ordens religiosas. Ao lado da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia atuavam também a Ordem Terceira do Carmo, Ordem de São Francisco da Penitência, Congregação das Irmãs Vicentinas, Irmandade da Candelária, Beneficência Portuguesa e Beneficência Espanhola.

Na segunda metade do século XIX entidades precursoras do sistema previdenciário surgem com atuação nessa área: caixas de pecúlio, caixas de auxílio, montepios, caixas de empréstimos, caixas de ajuda mútua e associações profissionais.

Após a Primeira Guerra Mundial aparecem as primeiras iniciativas de seguridade social para os trabalhadores em empresas privadas. O Brasil como signatário do Tratado de Versalhes e integrante da Organização Mundial do Trabalho assume o compromisso de promulgar leis de amparo ao trabalhador. Nas décadas de 1920 a 1940 são criados os diferentes institutos que garantiriam o apoio previdenciários aos trabalhadores dos diversos segmentos da sociedade.

Em 1942 instala-se a Legião Brasileira de Assistência, por iniciativa da Sra. Darcy Vargas, esposa do então Presidente da República Getúlio Vargas, com apoio da Federação das Associações Comerciais e da Confederação Nacional da Indústria. Intimamente ligada à participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial é fruto da urgência de mobilizar, principalmente a mulher brasileira, para unir esforços no apoio às famílias dos soldados que partiam para o *front* e realizar os demais deveres civis que se fizessem necessários. Rapidamente a LBA se torna a primeira instituição de assistência social de âmbito nacional.

Como uma organização da sociedade civil, sem fins econômicos, a LBA congrega voluntários para realizar serviços de assistência social prestados diretamente ou em colaboração com o poder público e instituições privadas. Passa a atuar na amplitude do conceito de assistência social, isto é, na proteção da maternidade e infância, no amparo à velhice, na assistência médica, na educação popular, assim como na busca de melhores condições de saúde, educação, trabalho, enfim, melhores condições de vida para o povo brasileiro e mais especificamente, para aqueles atingidos pela pobreza. Sob a liderança das esposas dos presidentes da República atua até meados de 1990 com ações paralelas às instauradas pelas diversas políticas de Seguridade Social.

A Assistência Social ao lado da Previdência Social e da Saúde compõem o Sistema de Seguridade Social e grosso modo podemos dizer que até a década de 60 evoluiu de maneira desarticulada, restrita, incompleta e excludente. Atendia os grupos sociais mais estruturados, com maior poder de pressão, deixando desassistidas as populações rurais, os segmentos mais pobres e os trabalhadores informais.

Nas décadas de 1960 e 1970, sob o regime de ditadura militar prevalece o sistema centralizado e autoritário, realizando reformas com vistas à instalação de um Welfare State adaptado às condições brasileiras. Embora tenha montado um grande sistema com vistas à universalização da cobertura a gestão ineficiente e o clientelismo acabou por produzir sua inviabilidade administrativa e financeira.

A década de 1980, marcada pela recessão e a crise, produziu o sucateamento da rede de serviços e a perda do valor real dos benefícios financeiros. Na segunda metade da década, o fim do autoritarismo e o avanço da democratização, e a promulgação da Constituição Cidadã propiciam condições de modernização da sociedade e a entrada de novos atores sociais nos diferentes espaços abertos para a participação dos diversos segmentos organizados da sociedade.

Os anos 1990 vêem a instalação dos Conselhos de Assistência Social, a promulgação da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social – em 1993 e os espaços municipais são valorizados com a descentralização. No entanto os sonhos transformados em letra de lei ainda têm um longo percurso a percorrer para chegar à realização. A política de Seguridade Social sofre graves abalos, principalmente na área da previdência, a Saúde passa por grandes reestruturações e a Assistência Social não encontra, ainda em dias atuais, caminhos sedimentados para o atendimento universalizado daqueles que dela necessitam.

Quanto às organizações sociais civis e religiosas, que desde sempre realizaram atendimento beneficente das populações empobrecidas, continuaram atuando paralelamente às atuações governamentais. No entanto, com a mobilização pela

redemocratização, novos grupos se formam, seja para a defesa de direitos de cidadania, seja para atuar no atendimento direto da população, no exercício de pressão para a criação de novos serviços de atendimento. Neste período ocorre também a entrada maciça da mulher no mercado de trabalho, tanto por pressão da demanda do orçamento familiar quanto para o exercício do seu papel social, surgindo um novo problema a ser enfrentado pela sociedade que é a proteção de suas crianças e adolescentes. É neste cenário que vemos proliferar pelo Brasil milhares de organizações sociais que passam a realizar projetos de atendimento a essas jovens populações.



Governança e os Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente

Apresentação para Banca Examinadora

Abril / 2005

Ana Paula Russo Wormser

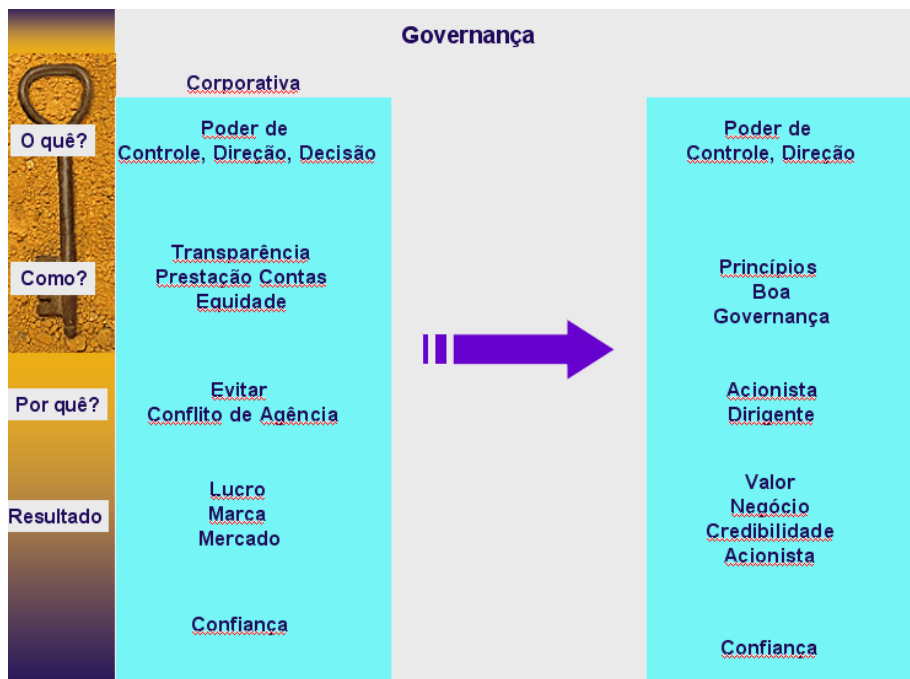
Edney José Martins Pereira

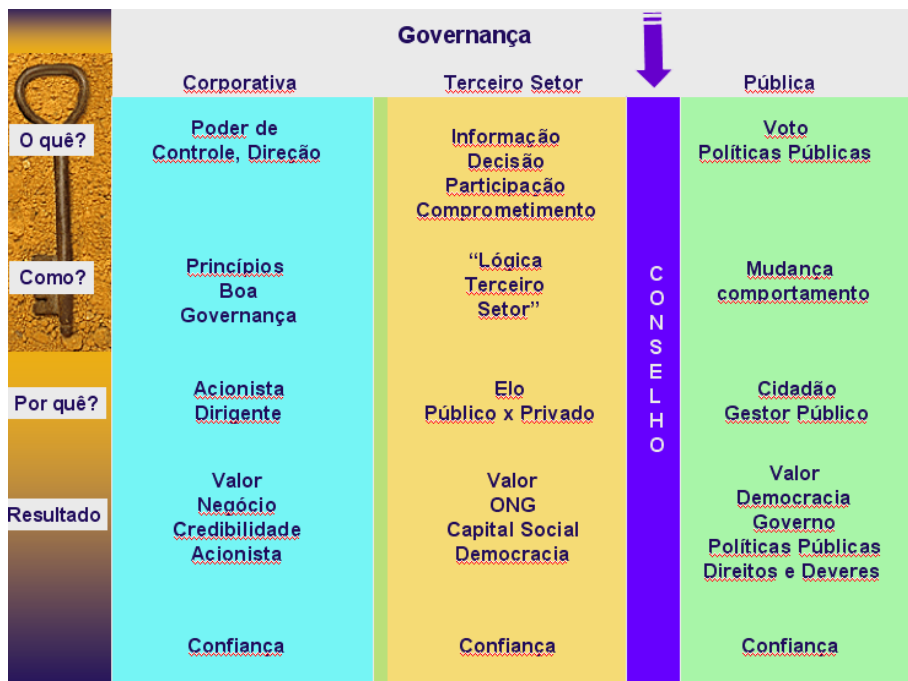
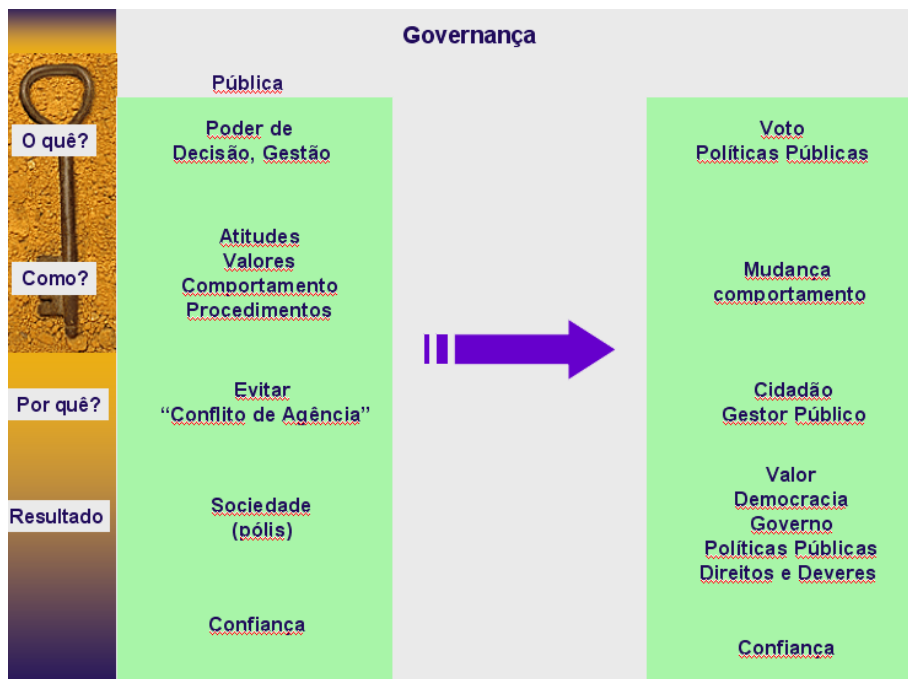
Yara Brandão Boesel Lopes

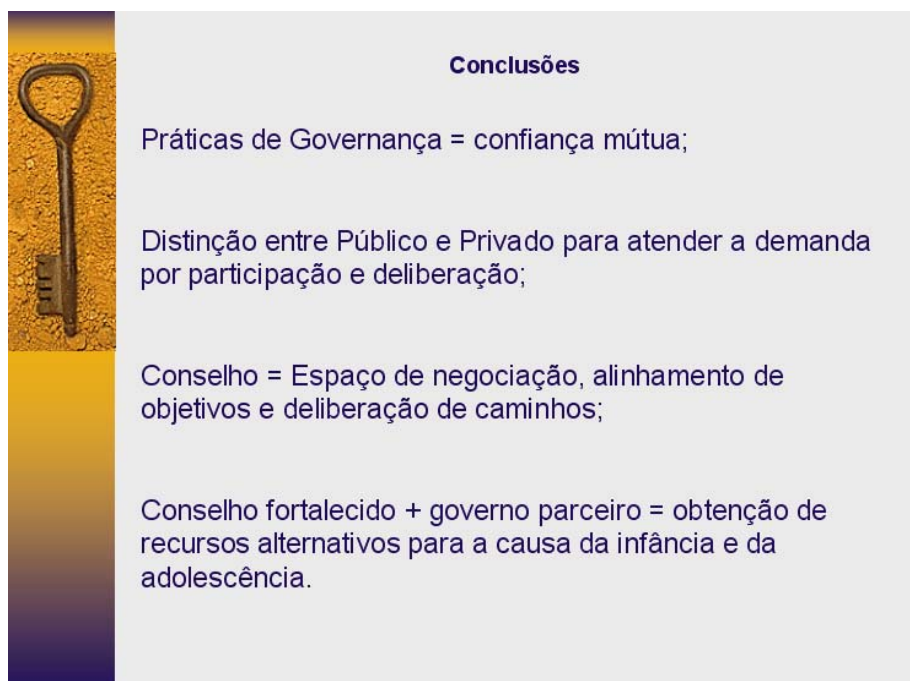


A adoção de uma **governança democrática e participativa**
amplia (ou não) a **legitimidade dos Conselhos** como
instâncias deliberativas de **políticas públicas**?

Governança democrática e participativa = criação de espaços, condições e práticas que permitam, facilitem e ampliem a interlocução entre as instâncias pública, privada e da sociedade civil, de forma que todos possam exercer uma participação significativa na gestão da coisa pública.









Recomendações

- 1- Ampliar a dimensão das organizações com assento no Conselho;
- 2- O Fundo da Infância e Adolescência deve ser visto como meio e não como fim;
- 3- Resgate e fortalecimento do Fórum DCA;
- 4- Ampliar a capacitação dos conselheiros, incorporando membros do Fórum DCA;
- 5- Ter o estabelecimento de parcerias e alianças como prioridade de ação;
- 6- Criação de um espaço que reúna todos os Conselhos ("Casa dos Conselhos").